الدكتور عاصم جابر
دكتوراه دولة في الحقوق
سفير لبنان

الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة

دراسة مقارنة

منشورات بحر المتوسط
بيروت - باريس

منشورات عويدات
بيروت - باريس

الوظيفة القنصلية

والدبلوماسية

في القانون والممارسة

دراسة مقارنة

الدكتور عاصم جابر
دكتوراه دولة في الحقوق
سفير لبنان

الوظيفة القنصلية
والدبلوماسية
في القانون والممارسة
دراسة مقارنة

منشورات عويدات
بيروت - باريس
و
منشورات بحر المتوسط
بيروت - باريس

منشورات عويدات
بيروت - باريس

الطبعة الأولى ١٩٨٦

الإهداء

الى من أقف خاشعاً كل لحظة امام ذكراه... والدي .
الى الأمل المضيء في حياتي... ابنتي ريم وابني وائل .
الى أحبتي من اهلي واصدقائي .
الى كل طالب علم وناشد معرفة .
أهدي كتابي هذا...
عاصم

تقديم

للدكتور محمد المجذوب

في ١٠/١١/١٩٨٤ ، ناقش السفير عاصم جابر أطروحته التي تحمل نفس العنوان الذي يتصدّر الغلاف ، ونال عليها أرفع الدرجات التي تمنحها كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية لمتخرّجيها النجباء . وكان لنا شرف الاشراف على إعداد الأطروحة ورئاسة اللجنة التي ناقشتها .

لقد عرفنا الأخ السفير طالباً في الإجازة وطالباً في الدراسات العالية . وكان في المرحلتين مثال الطالب المجتهد الذي ينهل من معين المعرفة بنهم وشوق . ومع أن انتسابه إلى السلك الخارجي بعد حيازة الإجازة قد حال بينه وبين متابعة الدراسة في قسم الدبلومات ، فإن الرغبة في الاستزادة من العلم بقيت عارمة ومتأججة في نفسه ، فما كاد يعود إلى الإدارة المركزية في وزارة الخارجية حتى سارع إلى إكمال الدراسة واختيار موضوع للأطروحة يتلاءم والمعلومات التي اكتسبها والمستندات التي جمعها خلال فترة عمله في السلك الخارجي .

وعندما طلب منا الإشراف على إعداد أطروحته وعرض علينا موضوعها لم نتردّد في الموافقة والترحيب ، وذلك لعدة أسباب ، أهمها :

أولاً ـ اننا نجد متعةً فكريةً ولذةً نفسيةً في العمل مع إنسان ناضج حنّكته الأيام ، وصقلته التجارب ، وبلورت المطالعة والممارسة تفكيره . فابتعاد الأخ السفير عن لبنان فترة من الزمن ، بحكم وظيفته ، وانكبابه على دراسة الوظيفة القنصلية من مختلف جوانبها ، وانصرافه إلى تجميع المعلومات الرصينة حول هذا الموضوع باللغات العديدة التي يُتقنها ، قد ساعده على وضع الخطوط الرئيسية للأطروحة واستيعاب مضمونها قبل المباشرة بإعدادها .

ثانياً ـ إن الباحث يُبدع ويُجيد عندما يُطلب منه إعداد موضوع يدخل في صميم اختصاصه ، أو يتعلق بالمهنة التي يزاولها ويحبّها . فالدبلوماسي الذي ينتقل

من بلد إلى آخر ، ويطّلع على العادات والتقاليد والأوضاع السياسية والدبلوماسية في كل دولة ، ويعود في عمله اليومي إلى القوانين والاتفاقيات والأعراف الدبلوماسية ، ويضطر أحياناً إلى مراجعة العديد من المؤلفات والآراء والاستشارات الدبلوماسية ، هو ، بلا شك ، أقدر من أي إنسان آخر على معالجة المواضيع الدبلوماسية .

ثالثاً ـ إن الدراسة التي تستطيع أن تجمع بين النظرية والممارسة ، أو أن تقرن الجانب النظري بالجانب العملي ، أو أن تدعم النظرية بما تتمخض عنه الممارسة ، تُعتبر من أفضل الدراسات وأكثرها فائدة . والدبلوماسي الذي يمارس مهنته بوعي ودراية يُعدّ من أمهر الباحثين في عرض النظرية ودعمها بالممارسة ، وفي تحقيق عملية المزج والتفاعل بين النظري والعملي ، وفي اكتشاف الهنات والثغرات التي تشوب الجانبين ، وفي التعرف إلى مواضع التناقض والتباين بينهما .

رابعاً ـ إننا ، في كلية الحقوق والعلوم السياسية ، نحرص ، منذ إنشاء قسم الدراسات العالية ، على إقامة جسور ومعابر بين الجامعة والمجتمع ، وعلى إيجاد تفاعل مستمر بينهما . فالبحث الجامعي ليس مجرد نشاط فكري مستقل عن الزمان والمكان . إن الجامعات في الماضي لم تُبْد اهتماماً كافياً بالعلاقة التي يجب أن تقوم بين الموضوعات التي تُدرّسها وبين حاجات المجتمع . إنها كانت تعتبر الموضوع صالحاً للدراسة إذا بلغ درجة معينة من التجريد الفكري وانقطعت كل صلة له بالحياة الواقعية . وهذا الاتجاه كان خاطئاً ، لأن الدراسة الجامعية تبقى عقيمة إذا لم تُزوّد الطلاب بالوسائل والمناهج اللازمة لفهم العالم الذي يعيشون فيه وتفسير الحوادث التي تجري حولهم والاستجابة لمقتضيات العصر وتلبية حاجاته المتجددة باستمرار .

إن الجامعة ترتبط ارتباطاً عضوياً بالمجتمع ، ولا وجود لها إلاّ بالمجتمع . فالجامعات في التاريخ لم تنشأ في قفار ولم تولد في فراغ ، وإنما نشأت وترعرعت في مجتمعات معينة لتلبية حاجات معينة . والجامعات تتفاعل بشكل متواصل مع مجتمعها : تتكيّف به وتكيّفه ، تتأثر به وتؤثر فيه ، تستمد منه خصائص وترفده بمواهب وكفايات .

ومن هنا تتجلى ضخامة المسؤولية التي تتحملها الجامعات في الأقطار النامية . فهذه الأقطار تخضع ، في معظم الحالات ، لسلطان العاطفة وتنجرف وراء الأهواء والترّهات ولا تستعين إلاّ نادراً بالعقل . ولو شئنا ، كما قال استاذ الأجيال الدكتور قسطنطين زريق ، أن نلخص وظيفة الجامعة في أي دور من الأدوار ، بأقصر بيان ، لقلنا إن الجامعة الحق هي التي تكون ، أو التي تطمح إلى أن تكون ، حرم العقل والضمير .

ولكي تكون الجامعة اللبنانية مصنعاً فكرياً يُزوّد المجتمع بكل ما يحتاج إليه من خبرات ومهارات وكفايات ودراسات ، حرصنا ، في قسم الدراسات العالية ، عند اختيار موضوعات الأطروحات ، على التركيز على الدراسات الكفيلة بتعميق مضامين المعرفة وتوسيع آفاقها ، وبالإسهام في إيجاد الحلول للمعضلات التي نشكو منها ، وبسد الفراغ في مجال الاختصاصات التي تعوزنا ، وبإثراء المكتبة العربية بثمرات الفكر الحقوقي والسياسي .

●

وبعد الاتفاق على الموضوع والمخطط انغمس الأخ السفير في البحث والإعداد . ولم يمض عام على ذلك حتى توالت المآسي وازدادت الصعوبات . لقد تأزمت الأوضاع الداخلية في لبنان ، وتعذّر عليه الانتقال ، في معظم الأحيان ، من بلدته (البنيّة) في الجبل ، حيث يقيم مع أسرته ، إلى مقر وزارة الخارجية ومركز البحوث حيث يعمل ويستعين بالمراجع المتوافرة . ثم حدث الاجتياح الإسرائيلي وما أعقبه من نكبات قاسية كان أشدها هولاً أحداث « الجبل » التي أسفرت عن تدمير بلدة (البنيّة) وإحراق منازلها بكل من فيها وما فيها . وكان نصيب الأخ السفير من هذه المجزرة الرهيبة فقدان أعزّ الناس عليه وإحراق المكتبة والمخطوطات ومسودّات الأطروحة التي بذل جهوداً مضنية في تجميعها وتبويبها .

وكان موقف الأخ السفير من النكبة التي حلّت به كموقف الشعب اللبناني من المصائب التي توالت عليه : العض على الجراح ، والصبر على المكاره ، والصمود في وجه الأعاصير ، والتصميم على مواجهة الصعاب بشموخ وشجاعة .

وعلى الرغم من وجوده في السفارة اللبنانية في غانا ، واضطراره إلى إرسال فصول أطروحته بالحقيبة الدبلوماسية التي كانت تصل متأخرة بسبب إقفال مطار بيروت ، فقد استطاع ، بصبر المؤمن وعزيمة المناضل ، أن يُنجز عمله ويحصل ، بكل جدارة واستحقاق ، على لقبه العلمي الجديد .

●

وبالنسبة إلى الدراسة المعمقة عن الوظيفة القنصلية ، التي تضم معلومات غزيرة ومفصّلة عن الأوضاع القنصلية في لبنان والعالم وتحليلات موضوعية ودقيقة عن الاتفاقيات والعلاقات القنصلية منذ القدم حتى اليوم ، فإننا نكتفي بإيراد بعض الملاحظات :

الملاحظة الأولى تتعلق بأهمية الوظيفة القنصلية في الوقت الحاضر . فالمواطن

الذي يعيش أو يعمل في الخارج يتعامل مع قنصلية بلده أكثر مما يتعامل مع سفارته ، فالقنصلية أهم ، بالنسبة إليه ، من السفارة ، لأن حل المشكلات وتلبية الحاجات وتقديم المساعدات وتسهيل المعاملات يتم في نطاق القنصلية . والأخ السفير قد أجاد في إبراز هذه الناحية وتحديد المهام الجديدة التي أصبح القنصل يتولاها في الخارج .

والملاحظة الثانية تتعلق باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣ . فقد اعتمدت الأطروحة عليها اعتماداً كلياً ودرستها من مختلف جوانبها ولم تترك شاردة أو واردة فيها دون تفصيل وتحليل . وتتجلى أهمية هذه الاتفاقية اليوم في أنها تجسّد القانون الدولي الوضعي المتطور للعلاقات القنصلية . فهي ، بعد عصور ومراحل من التعامل الدولي الذي تعرّض لتناقضات واختلافات ، قد تمكنت من تقنين الأعراف وتحويلها إلى قانون واضح وملزم لكل الدول التي صدّقت عليها . ولعل أعظم تطور حققته العلاقات الدولية في الآونة الأخيرة هو عملية التدوين أو التقنين التي شملت العلاقات الدبلوماسية في العام ١٩٦١ ، والعلاقات القنصلية في العام ١٩٦٣ ، وقانون المعاهدات في العام ١٩٦٩ ، وقانون البحار في العام ١٩٨٢ . وقد ساعدت هذه التقانين على إرساء قواعد القانون الدولي العام وتوحيد التعامل الدولي وإلزام الدول باحترام القواعد والأصول التي غدت إرثاً مشتركاً للدول جميعاً .

والملاحظة الثالثة تتعلق بالترجمة العربية لاتفاقية العام ١٩٦٣ . فقد جاءت هذه الترجمة ركيكة تنطوي على أغلاط ونقائص غير مقبولة ، وأحياناً غير معقولة . والمؤسف أن العديد من الاتفاقيات الدولية التي وُضعت في الأصل بلغات أجنبية قد نُقل إلى العربية بأسلوب رديء ومشوّه . وحتى ميثاق الأمم المتحدة الذي نضعه بين أيدي طلابنا لا يخلو من الهنات والأخطاء الفادحة التي تسيء ، في أحيان كثيرة ، إلى المعنى المقصود . ويبدو أن هناك محاولات متعمدة لتشويه الترجمات العربية بغية الادعاء ، فيما بعد ، بعجز لغتنا العربية عن مواكبة التطور الفكري والعلمي وبافتقارها إلى المصطلحات الدقيقة . ولهذا اضطررنا ، مع الأخ السفير ، إلى وضع صياغة جديدة للاتفاقية المذكورة ولعدد كبير من مواد الاتفاقية الدبلوماسية .

والملاحظة الرابعة تتعلق بالرغبة في وضع مؤلف أو دليل جامع شامل للوظيفة أو المؤسسة القنصلية . فالأخ السفير شعر ، خلال قيامه بأعباء وظيفته ، بوجود فراغ في المكتبة العربية حول الموضوع القنصلي ، فطمح إلى بذل الجهد لسدّه . واقتناعنا بوجاهة هذا العمل وفائدته هو الذي دفعنا إلى التساهل في سرد بعض التفاصيل والأمثلة التي كان يمكن الاستغناء عنها أو إيجازها ، والتغاضي عن الحجم الذي وصلت إليه الأطروحة . لقد أردنا أن ينتهي هذا العمل الجاد بوضع دراسة شاملة

تصلح لتكون مرجعاً ومستنداً لكل باحث ومهتم بأوضاع السلك الخارجي . وبما أن الدراسة من عملِ لبنانيٍّ يعمل في هذا السلك ، فقد حظي الوضع القنصلي اللبناني باهتمام خاص . والأطروحة تقدم إلينا كل المعلومات الممكنة عن تطور العمل القنصلي في لبنان منذ بداية عهد الاستقلال .

والملاحظة الخامسة تتعلق باقتران النظرية بالممارسة فالأطروحة لم تكتف بسرد النصوص والاستشهاد بالقوانين والاتفاقيات ، وإنما اعتمدت على الوقائع والممارسات والأمثلة وحاولت أن تستخرج منها العبر والدروس ، وتُبيِّن مدى صحتها ومدى توافقها أو اختلافها مع القوانين والأنظمة ، وتشير إلى مدى تأثيرها في التطورات والتغيرات التي طرأت فيها بعد على الاتفاقيات الدولية . وتلك مهمة صعبة لا يُجيدها إلّا من أوتي مهارةً في البحث وحنكةً في تحليل العلاقة بين النظرية والتطبيق .

والملاحظة الأخيرة تتعلق بعملية المقارنة بين اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية . فالمقارنة هنا ضرورية لأن القنصليات ليست ، في النهاية ، سوى جزء أو قسم من السفارات تعمل تحت إشرافها . ولهذا نجد في الاتفاقيتين تشابهاً في الصلاحيات بل نجد فيهما مجموعة من البنود المماثلة . وليس من اليسير بحث الوظيفة القنصلية دون العودة أو الاستناد الى الوظيفة الدبلوماسية . وقد تمكنت الاطروحة من القيام بمقارنات علمية مفيدة ساعدت على تزويدنا بفهم أعمق للصلاحيات القنصلية ومعرفة أشمل للتطور الذي مرت به .

والخلاصة أن هذه الدراسة التي استغرق إعدادها سنواتٍ قبل أن تُتوّج بدرجة جامعية رفيعة، تستحق التقدير والثناء ولا نشك في أنها ، بعد نشرها وتوزيعها ، ستنضم بجدارة إلى قافلة الفكر العربي المعاصر الذي بات يعتمد ، في إنتاجه وتحليله ، على أسلوب علمي من المنهجية والموضوعية . ونرجو أن تكون هذه الدراسة حافزاً للآخرين لتقديم المزيد من هذه الأبحاث الرصينة وإثراء المكتبة الحقوقية والسياسية العربية بالمزيد من المؤلفات القادرة على الإسهام في توطيد نهضتنا العربية في مختلف المجالات .

الدكتور محمد المجذوب

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
وأستاذ القانون الدولي العام
في الجامعة اللبنانية

تمهيد

بلغت العلاقات الدولية اليوم مرحلة متقدمة ومتشابكة ، فأصبح من الضروري إرساء قواعدها على أسس واضحة تكون نتيجة توافق دولي يقلل من حدوث المنازعات ويسهم في إحلال السلام الدولي . ومما لا شك فيه أن للقواعد التي ترعى أصول تمثيل دولة لدى دولة أخرى ، وتحدد أصول هذا التمثيل ونطاقه وكيفية ممارسته ، أهمية فائقة في ترسيخ العلاقات الدولية .

فالدولة تتمثل عادة في الدول الأخرى بموظفين دبلوماسيين أو قنصليين يشكلون في الوقت الحاضر سلكاً واحداً يعرف بالسلك الخارجي . إلاّ أن التمايز في الطبيعة القانونية بين كل من المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية ، الناجم عن التمايز في الوظائف التي تتولاها كل منهما ، نجم عنه تمايز في العديد من القواعد الدولية التي ترعاهما .

ورغم وجود هذا التمايز الذي فرض انفصال المؤسستين في الماضي ، فالمؤسستان تتكاملان اليوم لأننا نعيش في عصر أصبح من الصعب فيه الفصل بين السياسة والاقتصاد . ومن هنا لجأت الدول إلى توحيد سلكيها القنصلي والدبلوماسي في إطار سلك واحد ، وأصبح من الممكن أن يقوم سكرتير السفارة في واشنطن اليوم بمهام القنصل في ملبورن غداً ، وأن يتولى القنصل العام في ريو دي جانيرو حالياً مهام مستشار السفارة في باريس مستقبلاً . وبالإضافة إلى ذلك فقد أنشىء قسم قنصلي في غالبية السفارات إن لم يكن في جميعها ، يتولى إدارته موظف دبلوماسي بإشراف رئيس البعثة ، بقصد تخفيض النفقات ، مما جعل المهام الدبلوماسية تتضمن ، حكماً ، المهام القنصلية . إلاّ أن هذا لا يعني إطلاقاً عدم وجود كل من المؤسستين على حدة ، فالسفارات لا وجود لها إلاّ في العواصم السياسية للدول

بينما نشاهد إنتشار القنصليات في المدن الكبرى التي قد تفوق العاصمة أهمية من حيث الحجم والمكانة الاقتصادية والكثافة السكانية . . . وقد يفرض حجم العمل القنصلي أن تقوم في ذات العاصمة سفارة وقنصلية كمؤسستين منفصلتين ، وإن كانت الثانية تعمل ، على الصعيد القانوني البحت ، تحت إشراف الأولى .

إن هذا التكامل والتداخل بين الوظيفتين في واقعهما الحديث يفسران التطابق والتشابه والتكرار بين كثير من الأحكام القانونية الواردة في اتفاقيتي فيينا (الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، والقنصلية لعام ١٩٦٣) . ومن هنا كذلك أهمية التطرق إلى الأحكام الدولية التي ترعى وضع الدبلوماسي وتستمرّ في رعاية وضعه عند ممارسته المهام القنصلية في إطار السفارة .

إن الإمتيازات والحصانات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي الذي يمثل دولته لدى دولة أخرى هي أشمل من تلك التي يتمتع بها المبعوث القنصلي الذي يقوم برعاية مصالح دولته ومواطنيه في أراضي الدولة المضيفة . ولكن ذلك لا يكسب الوظيفة الدبلوماسية أهمية تفوق أهمية الوظيفة القنصلية ، فلكل من الوظيفتين أهميتها وميزاتها : الأولى في تعزيز الدبلوماسية للعلاقات السياسية بين الدول والإسهام في حل الخلافات بينها ، والثانية في مساهمتها الفعّالة في تطوير التجارة الدولية وتعزيز العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدول . ومما يؤكد أهمية المؤسسة القنصلية ما ورد في خطاب رئيس النمسا عند افتتاحه مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية بعد ظهر الرابع من آذار ١٩٦٣ ، إذ قال : « يجب عدم الإقلال من أهمية العلاقات القنصلية بين الدول ، فللمؤسسة القنصلية تاريخ عريق وطويل . . . والخدمة القنصلية تتطلب على الأقل نفس التدريب الموضوعي الذي تتطلبه الخدمة الدبلوماسية ، وربما تدريباً أطول لأنها منجم من الخبرة أغنى نظراً لاحتكاك الموظفين القنصليين المباشر مع إدارات الدولة المضيفة ومع شعبها في حياته وثقافته »[١] .

وإذا كان استقلال الدول في القرن العشرين قد حدَّ من نظام الامتيازات القنصلية الذي سنتطرق إليه فيما بعد ، فإن ما عرفه هذا القرن من تطورات على صعيد السياحة ، وازدياد حركة المواصلات الجوية والبرية وحركة النقل البحري ،

---

(١) United Nations Conference on Consular Relations, Official Records, Vol. 1, U.N.Doc. A /Conf. 25/16 P.2.

وتقارب شعوب الأرض عبر وسائل الإتصالات الحديثة ، واتساع حجم التجارة الدولية ، ونمو التقنية نمـواً لم تعهده الـدول من قبل ، عـلاوة على تصارع الأيديولوجيات والعقائد ، قد انعكس تضخماً في حجم المهام القنصلية ، فإذا بهذه المهام تزداد بشكل هائل بالمقارنة مع تلك التي عرفتها المؤسسة القنصلية القديمة في عهد اليونان والرومان وفي العصور الوسطى . إنها اليوم تشمل بالإضافة إلى المهام التقليدية في حماية التجارة وتنميتها وحماية مصالح التجار ، رعايـة المواطنين وحمايتهم بشكل عام وتنشيط العلاقات الاقتصادية والعلمية والثقافية ، والقيام بأعمال كتابة العدل والأحوال الشخصية وإصدار الجوازات وتجديدها ومنح التأشيرات . . . إلخ . وكل مهمة من هذه المهام مؤهلة لأن تكون موضوع دراسة مستقلة ومفصلة ، مما يجعل من المستحيل علينا الإحاطة بكل جوانبها في نطاق هذه الدراسة ، ومن هنا سنكتفي بالتعمق في الجوانب المتعلقة بصلب ممارسة الوظيفة القنصلية .

ودراسة الوظيفة القنصلية ليست بالأمر الهين ، فالقانون القنصلي الذي ينظم شؤون المؤسسة القنصلية ويرعى أحكامها يرتبط بأطر قانونية عدة يستمد منها أحكامه ، منها ما يقع في نطاق القانون الدولي العام لأن المؤسسة القنصلية جزء من العلاقات بين الدول ، التي يرعاها وينظمها هذا القانون عرفاً ومعاهدات ، ومنها ما يقع في إطار القانون الدولي الخاص الذي يعالج مسألة تنازع القوانين ، والمثل على ذلك المهام القنصلية المتعلقة بقضايا تنظيم الوصايا وإدارة التركات وتسجيل عقود الزواج واكتساب الجنسية والتنازل عنها ، علاوة على القوانين الداخلية لكل من الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها . . . وهذا التعدد والتداخل في مصادر القانون القنصلي ، الذي سنلمسه عند بحثنا لهذه المصادر ، يتطلب إطلاعاً واسعاً من قبل الموظفين القنصليين كي يتمكنوا من ممارسة مهامهم بنجاح . كما أن هذا التشعب قد يكون عاملاً مهما في قلة الدراسات والأبحاث في مجال العلاقات القنصلية قياساً على ما كتب في مجال العلاقات الدبلوماسية ، فقلما نشاهد دراسة كاملة لموضوع العلاقات القنصلية ، فالباحثون في الغالب يتطرقون إليها في فصل أو جزء محدود من كتاب يعالج القانون الدبلوماسي أو موضوع الدبلوماسية بشكل عام .

من هنا ، ونظراً لأهمية الموضوع ولندرة ما كتب فيه ، وخاصة بالعربية ، ولعدم وجود بحث متكامل حول الوظيفة القنصلية في مفهومها الحديث ، كما تمارسها البعثات اللبنانية في الخارج وكما يتاح للبعثات الأجنبية ممارستها في لبنان ، واعتماداً على ممارستنا لدقائق هذه الوظيفة من خلال عملنا في السلك الخارجي ،

فإننا سنعمل جاهدين في هذه الدراسة على توضيح المفهوم الحديث لهذه الوظيفة ، قانوناً وممارسة ، في ضوء أحكام القانون الدولي والقانون اللبناني والقانون المقارن ، وفي إطار من البحث العلمي والجدي والتحليلي ، مستندين إلى الاتفاقات والمعاهدات الدولية ، وإلى القوانين اللبنانية والأجنبية ، وإلى تعليمات وتعاميم وزارة الخارجية اللبنانية ووزارات خارجية دول عدة ، وإلى مؤلفات وأبحاث الفقهاء الدوليين والمحليين ، وإلى الإجتهاد الدولي والداخلي ، وإلى خبرتنا الشخصية ، وإلى المعلومات القيِّمة التي حصلنا عليها من زملائنا في وزارة الخارجية اللبنانية ، آملين في أن يأتي هذا العمل مكملاً لجهود من سبقنا في هذا المجال ، وأن يتمكن من سدّ بعض النقص في مكتبتنا القانونية العربية ، وأن يكون بمثابة دليل للمهتمِّين بالعمل القنصلي من رجال السلك الخارجي وأساتذة القانون وطلاّب المعرفة .

ولا يسعنا بهذه المناسبة ، إلاّ توجيه الشكر الجزيل لأشخاص كان لهم الفضل الأكبر في مساعدتي على إنجاز هذا العمل ، ونخص بالذكر منهم أستاذنا وصديقنا الدكتور محمد المجذوب الذي راجع الكتاب صفحة صفحة مبدياً نصائحه القيِّمة ، والمرحوم والدي ، سلمان جابر ، الذي أقف في كل لحظة خاشعاً أمام ذكراه ، وشريكة عمري ، راغدة ، التي تحملت هجرتي عنها لساعات طويلة ، وأنا معها ، خلال إعدادي للكتاب ، وشقيقتي الغالية المحامية إخلاص جابر وزوجها الحبيب الأستاذ يوسف قائد بيه . . .

وارتأينا ، لمعالجة الموضوع والإحاطة به من مختلف جوانبه ، أن تكون الدراسة في أربعة أقسام :

- القسم الأول : التطور التاريخي للعلاقات القنصلية ومصادر القانون القنصلي .
- القسم الثاني : العلاقات القنصلية في إطارها العام .
- القسم الثالث : الحصانات والإمتيازات القنصلية .
- القسم الرابع : الوظائف القنصلية .

المختصـــرات

نظراً لطول عناوين بعض المراجع الأساسية التي سيتكرر الاستشهاد بها خلال البحث ، نورد فيما يلي المختصرات التي سنعتمدها في حواشي الصفحات :

— U.N. Consular Conference: : United Nations Conference on Consular Relations, Vienna 4 March — 22 April 1963 Official Records, Vol. I (U.N. doc. A/Conf. 25/16) and vol II (UN. doc. A/Conf. 25/16/Add. 1). United Nations Publication, New York, 1963.

— U.N. Dipl. Conference : United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna 2 March - 14 April - 1961, Official Records, Vol.I (UN. doc. A/Conf. 20/14) and vol. II (A/Conf. 20/14/Add1). United Nations Publication, New york, 1962.

— U.N.T.S. : United Nations Treaty Series, (N. U. Recueil des Traités).

— U.N. Legislative Series Vol. VII. : Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Priviliges and Immunities, U.N. Doc. ST/LEG/SE R. B/7, New York (1958) and ST /LEG/SER. B./13, New york (supplement 1963).

— I.L.C. Draft : International Law Commission, Draft Articles on Consular Relations and Commentaries, U.N. Consular Conference, Vol.II, PP 3 - 41.

— I.L.C. Year Book	: International Law Commission Year Book, A/CN. 4/SER.A (Volumes 1958 - 1976) United Nations Publication.
— Zourek Report	: Draft Provisional Articles on Consular Intercourse and Immunities, Report by Jaroslav Zourek, Special Rapporteur. U.N. I.L.C. - U.N. Doc. A/CN.4 /108 Published in I.L.C. Year Book, 1959, 1st Part and 1960 2nd Part.
— A.J.I.L.	: American Journal of International Law.
— Harvard Research Draft	: Harvard Law School, Research in International Law, part II Draft Convention on the Legal Position and Functions of Consuls, Rapporteur Quincy Wright, University of Chicago, A.J.I.L., Vol. 26, Supp. 1932, PP 190 - 449.
— British Year Book	: The British Year Book of International law, Oxford University Press, London.
— B.D.I.L.	: A British Digest of International Law, (Complied Principally from the Archieves of the Foreign Office, phase I (1860 - 1914), Edited by Clive Parry Vol. 8, London. Stevens and Sons, 1965.
— Moore, Digest	: John Bassett Moore, A Digest of International Law, (8 Vols., Washington 1906) especially Vol. 5, First A.M.S. Edition, New York, 1970.
— Hackworth Digest	: Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, Vol IV, 1942, Department of State Publication, Washington.
— Whiteman Digest	: Marjorie M. Whiteman - Digest of International Law, 11 Volumes (1963 - 1973) especially Vol 7 (1970), Department of State Publication, Washington.
— Int. Law Report	: International Law Reports, edited by E. LAUTERPACHT - LONDON - Butterworths (Vols 20 - 45), 1953 - 1972.

— B.I.L. Cases	: British International Law Cases, London Stevens and Sons, vol. 6, (1967).
— ANNUAIRE FRANÇAIS	: Annuaire Français de Droit International.
— R.C.A.D.I.	: Recueil des Cours de, L'Académie de Droit International, (Collected Courses of the Hague Academy of Int. Law. Vols. 87 - 162 (1955 - 1979), A.W. Sijthoff, leyde, Netherlands.
— Dalloz - Droit Int.	: Dalloz, Répertoire de Droit International, Tome I, Paris 1968.
— Netherlands Year Cooks	: Netherlands Year Book of International Law, Vol, I - VII (1970 - 1976), The Hague.
— Lee, Consular Law	: Luke T. LEE, Consular Law and Practice London, Stevens and Sons 1961.
— Lee, Vienna Conven - tion	: Luke T.LEE,Vienna Convention on Consular Relations, A.W. Sijthoff - Leyden, Netherlands 1966.
— Stuart, Practice	: Graham H. Stuart, American Diplomatic and Consular Practice, 2nd. ed. Appleton Century Crofts, N.Y. 1952.
— Hyde, Int. Law	: Charles Cheney Hyde, International Law chiefly as interpreted and applied by the United States, 2nd Edition. Vol. 2, Little Brown and Company, Boston 1951.
— Sen - Handbook	: B. Sen, A Diplomat's Handbook of International Law and Practice, MARTINUS NIJHOFF The Hague, 1965.
— Oppenheim - Int. Law	: L. Oppenheim - International Law (A - Treatise), Vol. I Peace, 8 th. Edition, edited by H. LAUTERPACHT, Longmans London 1967.
— O'Connel.. Int. Law	: D.p. O'Connel, International Law, 2nd Edition, Stevens and Sons, London, 1970.

القسم الأول

التطور التاريخي للعلاقات القنصلية ومصادر القانون القنصلي

العلاقات القنصلية ، كالعلاقات الدبلوماسية ، قديمة الجذور يعود تاريخها الى تلك الحقب الغابرة التي بدأ فيها الاحتكاك والتعامل بين الجماعات البشرية . ويمكن اعتبار المعاهدة الموقّعة بين ملكي Lagash و Umma أقدم معاهدة معروفة في هذا المجال ، إذ يعود تاريخها الى ثلاثة آلاف سنة قبل المسيح[١] . واذا كانت البعثات الدبلوماسية الموقتة ، مع تبادل المبعوثين والرسل بين الملوك ، قد عرفت قبل البعثات القنصلية ، فان هذه البعثات قد تولّت ، فيما تولّت ، مهام قنصلية في طبيعتها ، من أهمها مهمّة تعزيز التجارة بين الشعوب . وممارسة هذه المهام القنصلية ساعدت على إنشاء بعثات قنصلية مقيمة . وانشاء هذه البعثات سبق بمدة طويلة انشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة ، التي لم تعرف الا اعتبارا من القرن الخامس عشر الميلادي ، ولم تصبح دائمة إلا إثر معاهدة وستفاليا لعام ١٦٤٨[٢] .

فالمؤسسة القنصلية عريقة الجذور . وما القانون القنصلي اليوم الا حصيلة تطوّر تاريخي امتد من العصور القديمة حتى العصور الوسطى

---

(١) راجع كتاب :

Swift, Richard N.: «International Law Current and Classic», John Wiley and Sons, New York 1969, P. 416.

و Lagashو Umma مدينتان سومريتان قديمتان كانتا تقعان في جنوب بلاد ما بين النهرين .

(٢) راجع محاضرة الدكتور فؤاد شباط : « القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي » ، في دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء الثاني ، مجلس الخدمة المدنية ، بيروت ١٩٦٦ ، ص ٣٥٨ ـ ٣٥٩ .

فالحديثة . وتميز في الشرق عنه في الغرب بوجود نظام الامتيازات في أراضي الامبراطورية العثمانية ودول الشرق الأقصى . وقد ساهم هذا التطور التاريخي في تكوين قواعد عرفية تبلورت أحياناً باتفاقيات ثنائية أو جماعية ، ونالت قسطها من دراسات الفقهاء والباحثين . وكانت ، مع القوانين الداخلية والتعليمات التي أصدرتها الدول بشأنها ، مرجعاً للقضاء الوطني والدولي للفصل في العديد من المنازعات القانونية ، فتكوّن من مجموع هذه المصادر، القانون القنصلي بمفهومه الحديث ، الذي توّج في عام ١٩٦٣ باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

ومن هنا يبدو لنا بوضوح ان للقانون القنصلي الحديث مصادره المتعددة التي تكون الأطر لعمل المؤسسة القنصلية ، وتحدد الأسس التي ترعى العلاقات القنصلية بين الدول . وهذه المصادر التي لا بد لنا من دراستها بالتفصيل قد تبلورت عبر التطور التاريخي للعلاقات القنصلية . ولهذا فإننا سندرس في هذا القسم وفي بابين اثنين : التطور التاريخي للعلاقات القنصلية (الباب الأول) ومصادر القانون القنصلي (الباب الثاني) .

الباب الأول

التطور التاريخي للعلاقات القنصلية

يتميز تاريخ العلاقات القنصلية بتنوعه وغناه . وسبب ذلك هو « اتصال جذوره بمنابع عدة : دبلوماسية وسياسية وتجارية وقضائية وبحرية الخ . . . »[١] . ولقد مرت المؤسسة القنصلية عبر تاريخها بمراحل عدة قسمها الدكتور علي صادق أبو هيف إلى ثلاث مراحل : المرحلة الأولى هي مرحلة القنصل القاضي المنتخب من تجار دولته لرعاية مصالحهم وفض نزاعاتهم ، وقد امتدت حتى نهاية القرن الخامس عشر . وعرفت كذلك بالمرحلة البلدية Municipal . والمرحلة الثانية التي أصبح فيها القنصل ممثلاً لدولته يرعى مصالحها ومصالح رعاياها ويقوم ببعض المهام الدبلوماسية . وقد امتدت الى أواخر القرن السابع عشر ، تاريخ مباشرة الدول إنشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة ، فدخلت عندها المؤسسة القنصلية في المرحلة الثالثة ، وهي مرحلة تضييق الاختصاص القنصلي الذي عاد الى إطار مهامه التقليدية في رعاية المصالح التجارية والصناعية والملاحية . . . . رغم محافظته على طابعه الرسمي[٢] .

والواقع أن العلاقات القنصلية اختلفت بمفهومها باختلاف الزمان والمكان والحضارة ، فكان نطاقها يتسع باتساع نطاق التبادل التجاري بين

---

(١) Lee, Luke T: «Consular Law and Practice», Stevens and Sons London 1961, P. 3.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة الثانية ١٩٦٧ ، ص ٢٨٨ ـ ٢٩٦ .

وهو التقسيم عينه الذي ذكره السيد Zourek في تقريره الأول الذي رفعه إلى لجنة القانون الدولي والمنشور في الجزء الثاني من الكتاب السنوي لهذه اللجنة لعام ١٩٥٧ ، النسخة الإنكليزية ، ص ٧٤ ـ ٧٧ .

الدول ، ومضمونها وحجمها يتطوران بتطور مضمون العلاقات الدولية وحجمها ، ولهذا كان مفهومها عند اليونان والرومان يختلف عن مفهومها في العصور الوسطى أو العصور الحديثة . بل إن هذا المفهوم قد طرأ عليه اختلاف في الحقبة الزمنية الواحدة بين مكان وآخر . فالشرق مثلاً عرف في ذات الحقبة الزمنية ، نظاماً قنصلياً لم تعرفه المؤسسة القنصلية في الغرب وهو نظام الامتيازات Capitulations الذي منح قناصل الدول الغربية صلاحيات قضائية واسعة وحصانات وامتيازات فريدة أثناء ممارستهم لأعمالهم في دول الشرق .

غير أن أهم التطورات التي أثرت في الوظيفة القنصلية هي تلك التي عرفتها في القرن العشرين بحيث تبلور نظامها القانوني الدولي المعمول به حالياً .

أما بالنسبة للبنان فانه عرف نظام القناصل خلال قرون نظراً لأهمية موقعه الاستراتيجي والتجاري ، فكان للعديد من الدول الغربية قناصلها في بيروت وطرابلس وصيدا . . . وبعد استقلاله في عام ١٩٤٣ أقام ، ككل دولة سيّدة ، علاقات قنصلية واسعة مع دول العالم في القارات الخمس ، جنباً إلى جنب مع إنشائه العلاقات الدبلوماسية معها . وللعلاقات القنصلية في لبنان أهمية كبرى نظراً لأهمية موقعه الجغرافي كنقطة التقاء بين الشرق والغرب ، وبسبب نظامه الإقتصادي الحر واتساع تجارته ، وانتشار الجاليات اللبنانية في بقاع المعمورة ، وانفتاح أبنائه على مختلف الحضارات .

ورغبة منا في إلقاء نظرة عميقة ومفيدة على التطور التاريخي الذي مرت به العلاقات القنصلية منذ القدم ، فإننا سنعالج هذا الموضوع في فصول ستة :

- الفصل الأول : العلاقات القنصلية في العصور القديمة .
- الفصل الثاني : العلاقات القنصلية في العصور الوسطى .
- الفصل الثالث : العلاقات القنصلية في العصور الحديثة . (حتى نهاية القرن التاسع عشر) .
- الفصل الرابع : العلاقات القنصلية في الدولة الاسلامية والامبراطورية العثمانية ودول الشرق الأقصى . (أنظمة الإمتيازات) .
- الفصل الخامس : العلاقات القنصلية في القرن العشرين .
- الفصل السادس : لبنان والعلاقات القنصلية .

الفصل الأول

العلاقات القنصلية في العصور القديمة

تعود أصول العلاقات القنصلية الى تلك الحقبة البعيدة التي انتشرت فيها التجارة الدولية في مراحلها الأولى بعد انتقال المجتمعات البدائية من الحياة الزراعية الى مرحلة التصنيع والتسويق بشكلهما البدائي ، مما دفع التجار الى البحث عن أسواق لمنتجاتهم خارج نطاق قبائلهم ومجتمعاتهم ، أي لدى مجتمعات اختلفت مفاهيمها الأخلاقية والإجتماعية والسياسية عن مفاهيمهم ، وكانت تنظر بعداء الى كل أجنبي وتبيح مصادرة أملاكه كما تبيح استعباده واسترقاقه . فبرزت حاجة هؤلاء التجار الى اختيار شخص من بين مواطني المدينة التي يتاجرون في أسواقها ويقيمون موقتاً على أراضيها ، يتولى حمايتهم ويقوم بدور الوسيط في حل الاشكالات القانونية والسياسية التي تنشأ بينهم وبين السلطات العامة في تلك المدينة(١) .

ولقد بلغت العلاقات الدولية بين مصر القديمة وجيرانها من الفينيقيين والبابليين واليونان مرحلة متطورة نسبياً ، إذ عقد ملوك الفراعنة مع ملوك هذه الدول العديد من الاتفاقات التي نظمت مركز الأجانب من التجار من رعايا الدولة المتعاقدة ، وأتاحت لهم الاقامة في أحياء خاصة بهم ومباشرة أعمال التجارة فيها ، كما نظمت شؤون ادارة أملاكهم عند وفاتهم ، بالاضافة الى

(١) راجع في هذا المجال دراسة :

Zourek, Jaroslav : «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I. Tome 106, 1962 - 2, PP. 370 - 371.

توقيع العديد من الاتفاقات المتعلقة بتسليم المجرمين والفارين[١] . « ويذكر المؤرخ هيرودوتس Herodotus بأن ملك مصر آماسيس Amassis (عام ٥٦٩ ـ ٥٢٥ قبل الميلاد) أذن للتجار اليونانيين المقيمين في مدينة نوكراتيس Naucratis باختيار قاضٍ دعي Prostates يقوم بتطبيق قوانين بلادهم عليهم »[٢] . وكان الفينيقيون والقرطاجيون قد عرفوا منذ القرن الثامن قبل الميلاد أمثال هؤلاء القضاة وسموهم Suffete [٣] ، كما عرفتهم الهند خلال الفترة عينها[٤] . أما الامبراطورية الصينية فقد استقبلت خلال حكم ملك الشو The chou Dynasty في القرن الثامن قبل الميلاد وما بعده ، العديد من البعثات الأجنبية التي تولت مهام تجارية مختلفة ، كما قامت بإرسال بعثات مماثلة الى الدول الأخرى . ومن المعروف أن تجارة الحرير وغيرها من أنواع التجارة قد قامت بين الصين ومدن صور وطرابلس وعكا الفينيقية ، وكان التجار يسلكون لبلوغ هذه المدن طريقاً برية عبر آسيا عرفت بطريق الحرير[٥] .

ولكن الجذور التاريخية الحقيقية للعلاقات القنصلية تعود في الواقع الى مؤسسات نشأت في العصر اليوناني ثم عرفها العصر الروماني من بعد .

النبذة الأولى

في العصر اليوناني

مارست المدن اليونانية فيما بينها نظام البعثات الدبلوماسية غير المقيمة Ad hoc diplomacy . كما تبادلت الرسل مع ملوك دول أخرى من أمثال داريوس ، ملك الفرس الذي أرسل موفديه الى إسبارطة وأثينا مطالباً بالسيطرة

(١) راجع كتاب د . عز الدين فودة : « النظم الدبلوماسية . الكتاب الأول (في تطور الدبلوماسية وتقنين قواعدها) » . دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٦١ ، ص ٧١ .

(٢) - Zourek : OP. Cit., P. 371.

- Miltitiz, Alex: «Manual des Consuls», Asher, London 1837, Vol.1, P.9.

(٣) The Encyclopedia Americana, Vol. 7, U.S.A. 1963, P.578.

(٤) Zourek 1st. Report, I.L.C. Year Book, 1957, Vol.2 N.Y. 1958, P.73.

(٥) راجع حول هذا الموضوع : The Collier's Encyclopedia, Vol. 6, U.S.A. 1970, PP. 298 - 310.
وقد شاهد الكاتب بنفسه في المتحف التاريخي في بكين خارطة قديمة تشير إلى طريق الحرير بين المدن الفينيقية والمدن الصينية واطلع على العلاقات التجارية التي قامت بين هذه المدن في الحقب الغابرة .

على البر والبحر ، فقتل اليونانيون الرسل واضطروا فيما بعد الى تقديم اثنين من نبلاء إسبارطة إليه لقتلهما مقابل مقتل رسله[1] . وكان الرسل الدبلوماسيون يختارون من بين النبلاء والشعراء والخطباء . . . كدموستينوس Demosthenes وكان لهؤلاء الموفدين حصاناتهم المطلقة المرتكزة على أسس دينية[2] .

وعرف اليونان الى جانب هذا النوع من الدبلوماسية نظاماً يعتبر الأساس التاريخي للعلاقات القنصلية ، هو نظام حماية الأجانب . وكان يقوم بهذه الوظيفة مواطنون يونانيون عرفوا بالحماة Protectors وهم نوعان : حماة الأفراد والأجانب وعرفوا باسم Prostates وحماة مصالح الدول الأجنبية ورعاياها وسموا Proxeni ومفردها Proxenos .

أولاً ـ حماة الأجانب Prostates

أطلق اليونانيون على الغرباء المقيمين في بلادهم إسم Métèques وكانوا لا يتمتعون بأية حقوق سياسية ، ولا يحق لهم تملك العقارات ، كما كانوا عرضة للاستيلاء عليهم من قبل المواطنين وبيعهم كرقيق . مما أدى الى بروز نظام اختيار هؤلاء الغرباء لمواطنين يونانيين Prostates يقومون بحمايتهم ويحولون دون استرقاقهم واستعبادهم ويسهلون لهم ممارسة العمل التجاري والمهن الحرة وتجهيز السفن وبناءها[3] ، كما كانوا يقومون بدور الوسطاء بينهم وبين السلطات اليونانية ، وبدور القضاة في فصل النزاعات حيث كانوا يطبقون عليهم قوانين دولهم .

ثانياً ـ حماة مصالح الدول الأجنبية Proxeni

وإذا كانت مؤسسة حماة الأجانب قد قامت بحماية الأفراد الغرباء ورعاية شؤونهم فان مؤسسة أخرى مهمة قد برزت عند اليونان ، هي مؤسسة حماة مصالح الدول الأجنبية Proxeni التي تشبه الى حد بعيد النظام الحالي للقناصل

---

(١) Swift, Richard; Op. Cit. P. 417.

(٢) راجع دراسة Young, Eileen: «The Development of the Law of Diplomatic Relations», British Yearbook 1964, London 1966, PP. 141 - 142.

(٣) راجع كتاب الدكتور نقولا عطية : « النظم والمذاهب وتطورها في العالم القديم والحديث » . دار النشر غير مذكورة . بيروت ١٩٦٧ . ص ٥١ .

الفخريين . وكانت تهتم بحماية مصالح الدول الأجنبية ورعاياها وليس الأفراد الأجانب كأفراد . « وما زال القنصل اليوناني حتى اليوم يدعى بلغة بلاده الوطنية Proxenos »[1] .

ولم يكن « للبروكسينوس » الذي تتعاقد معه دولة أجنبية لرعاية مصالحها في أراضي دولته أية صفة رسمية مميزة في بلده ، ما عدا مركز الشرف الذي يحتله وما يلازمه من امتيازات . ويرى بعض المؤلفين أنه كان ، في الألف الأول قبل الميلاد ، وكيلاً سياسياً أكثر منه تجارياً[2] . وقد يكون سبب اعتقادهم هذا ممارسته بعض المهام السياسية كاستقباله للدبلوماسيين وتحضيره للمعاهدات . ولكن الرأي السائد ، وهو كذلك رأينا ، هو أنه لم يكن إلا مجرد وكيل تجاري فرضه نمو العلاقات التجارية بين الدول والمفهوم الخاص للغرباء ووضعهم القانوني في ذلك الزمان[3] . ومما يثبت صفته التجارية هذه ، الطريقة التي إعتمدتها بعض المدن اليونانية في تعيينه ، وكانت تتم بنقش قرار التعيين على الرخام وإحاطته بيدين من البرونز رمزاً للتعاون ، أو بنقش صور أسماك دلالة على روابط التجارة البحرية[4] .

ومن المستحسن أن نلقي نظرة سريعة على أهمية « البروكسيني » وإمتيازاتهم ومهامهم .

١ ـ **أهمية «البروكسيني»**: مما لا شك فيه أن هذه المؤسسة قد قامت بدور مهم جداً في عهد اليونان سواء أكان ذلك بالنسبة إلى الأجانب المقيمين في المدن اليونانية أم بالنسبة إلى اليونانيين العاملين خارج دولهم . واعتمدت المؤسسة في أكثر من ثمان وسبعين من المدن اليونانية[5] . ومما يدل على أهميتها قيام العديد من مشاهير اليونان بتولي مهامها . ونذكر منهم[6] :

---

(١) The Encyclopedia Americana, Vol. 7, edition 1963, P. 578.

(٢) سهيل فريجي : « العلاقات القنصلية والدبلوماسية ـ حصاناتها وامتيازاتها » دار النشر غير مذكورة . بيروت ١٩٧٠ . ص ١٢ .

(٣) Dalloz; «Droit Int.» 1968, P. 526.

(٤) Stuart, Graham : «American Diplomatic and Consular Practice», 2 nd. ed., Appleton Century Crofts, New York 1952, P. 278.

(٥) Leroy, Paul: «Des Consulats, des Légations, et des Ambassades Paris 1876, P. 84.

(٦) Stuart : Practice, P. 278.

(أ) بندار Pendar (٥٢٢ ـ ٤٣٨ ق.م) وهو من أعظم الشعراء الغنائيين في العصور القديمة . وقد اختارته أثينا حامياً لمصالحها في مدينة Thèbes اليونانية (١) .

(ب) توسيديدس Thucydides (٤٦٠ ـ ٤٠٠ق.م) وهو من أعظم المؤرخين اليونان وقد أقامته أثينا حامياً لمصالحها في مدينة Pharsalis(٢) .

(جـ) ديموستين Demosthenes (٣٨٤ ـ ٣٢٢ ق. م) وهو خطيب وزعيم سياسي اشتهر ، بخطبه الفيليبية التي هاجم فيها الملك فيليب المقدوني . وقد قام بحماية مصالح Thèbes في أثينا .

(د) شينون Cinon وهو من النبلاء الذين تولوا مصالح إسبارطة في أثينا(٣) .

٢ ـ امتيازات وحصانات « البروكسيني » : ليس هناك ما يؤكد أن « البروكسينس » كان يتقاضى مرتباً ما . ومن هنا فإن مركز الشرف الذي كان يمنح لمن يتولى هذه المهمة ، مع ما يرافقه من امتيازات وحصانات ، كان الدافع الأساسي لقبول المشاهير الذين ذكرنا بعضهم بهذا المنصب .

ويمكن تلخيص هذه الحصانات والامتيازات بما يلي :

ـ حق حضور الجمعيات العامة Public Assemblies .

ـ حق استعمال أختام خاصة ورفع شعار الدولة التي يحمون مصالحها على منازلهم .

ـ حق الأسبقية في نظر الدعاوى الشخصية المتعلقة بهم .

ـ حقهم في إستيراد وتصدير البضائع بحرية ، وإعفاؤهم من بعض الضرائب والرسوم .

ـ حقهم في إكتساب وتملك العقارات(٤) .

ـ حمايتهم وحماية أملاكهم في حال نشوب حرب بين دولتهم والدولة التي يحمون مصالحها(٥) .

---

(١) وتقع هذه المدينة في وسط اليونان وهي غير مدينة طيبة المصرية .

(٢) وتقع في مقاطعة Thessaly على الشاطىء الشرقي لليونان .

(٣) راجع معجم منير البعلبكي (المورد) . دار العلم للملايين . بيروت . طبعة ١٩٨٠ . قسم الاعلام .

(٤)و (٥) لقد جرى أحياناً إختيار بروكسينس من غير مواطني الدولة المضيفة ، وهذا استثناء نادر ولمزيد =

٣ ـ مهام « البروكسيني » : أما المهام التي كان يتولاها « البروكسيني » فمتعددة ، منها مهام عل الصعيد الخاص ، أي ما يتعلق برعاية شؤون الأفراد ، ومنها مهام على الصعيد العام ، أي ما يتعلق برعاية شؤون الدولة .

فعلى الصعيد الخاص نذكر :

ـ حماية مواطني الدولة التي يمثل ، والتحدث باسمهم ، والدفاع عنهم أمام الجمعيات والمحاكم .
ـ الشهادة على وصاياهم وتولي شؤون تركاتهم في حال عدم وجود ورثة .
ـ تسهيل بيع البضائع وتأمين ضمانات القروض والديون . . .[1] .

وعلى الصعيد العام نذكر :

ـ إستقبال مبعوثي الدولة التي يمثلها وسفرائها وتسهيل اقامتهم والحصول لهم على اذونات الدخول للمعابد والجمعيات العامة والمسارح .
ـ المساهمة في تحضير المعاهدات .
ـ القيام بدور الحكم في النزاعات بين دولته والدولة التي يمثل .
ـ التدخل لمنع وقوع الحرب .

ونظراً لهذه المهام فكثيراً ما كانت دولته تختاره كسفير لها في الدولة التي يرعى مصالحها لأداء مهام معينة ، فكاليس Callais ، وهو « بروكسينس » إسبارطة في أثينا ، ومن مواطني هذه الأخيرة ، أرسل مرات عدة الى إسبارطة كسفير لأثينا[2] .

وإلى جانب الدور القضائي المهم الذي كان يقوم به « البروكسينس » بفصله في النزاعات التي تنشأ بين التجار من رعايا الدولة التي يمثل ووفقاً لقوانين هذه الدولة ، فإن بعض المدن اليونانية عرفت نظام قضاة

= من التفاصيل حول هذه الإمتيازات راجع :
Warden, D.B: «On the Origin, Nature, Progress and Influence of Consular Establishments». Paris 1813, P. 36.

(١) راجع دراسة السيد Zourek .
«Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I., 1962 - 2, Tome 106, P. 371.

(٢) Stuart: Practice, P. 278.

Nautodiques ، الذين كانوا يختارون للفصل في النزاعات بين التجار الأجانب ، المتعلقة بالملاحة والتجارة البحرية وفقاً لقوانين دولهم . وكانوا يجلسون للحكم في الفترة الممتدة من نهاية تشرين الأول (أكتوبر) حتى أوائل نيسان (ابريل) وهي الفترة التي تمنع فيها الملاحة . وإضافة الى هؤلاء القضاة وجد قضاة آخرون دعوا Epagogues كانوا يقومون بدور الحكم في النزاعات التي تنشأ بين التجار وأصحاب السفن والبحارة ولا يمكن أن تنتظر انعقاد محاكم Nautodiques للفصل فيها[1] .

النبذة الثانية

في العصر الروماني

كان للروح الرومانية القانونية أثرها في إرساء بعض القواعد الدولية في إطار قانون الشعوب Jus Gentium الذي كان ينظم العلاقات بين الرومان والشعوب الأخرى ، والذي يعتبر بحق أساس القانون الدولي . وقد وضع الرومان نظاماً خاصاً سمّي Jus Fetiale نسبة الى هيئة خاصة من الكهنة كانت تتولى رعاية شؤون المبعوثين الأجانب وتشرف على مراسم استقبالهم وترعى امتيازاتهم وحصاناتهم[2] في اطار هيئة للشؤون الخارجية عرفت باسم Col-lege of Fetiales .وكانت هذه الهيئة تعاقب كل من يسيء إلى حصانة هؤلاء المبعوثين . وكان العقاب يصل أحياناً الى درجة الحكم بتجريد المعتدي من جنسيته أو الحكم عليه بالإعدام[3] . ويرتكز تأليف هذه الهيئة من الكهنة على اعتقاد لدى الرومان يرى في حماية السفراء واجباً دينياً . وكان مجلس الشيوخ يقوم في شهر شباط (فبراير) من كل عام باستقبال المبعوثين الأجانب[4] . كما كان يقوم بإيفاد مبعوثين يختارهم من الشيوخ والفرسان إلى الخارج في مهمات

---

(١) والكلمة مشتقة من Nautos ومعناها ملاح و Diques ومعناها قضايا. راجع الدراسة عينها : RCADI P. 372 .

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف « القانون الدبلوماسي » الطبعة الثانية . منشأة المعارف . الإسكندرية ١٩٦٧ . ص ٨١ ـ ٨٢ .

(٣) راجع كتاب Swift ، المذكور ، ص ٤١٨ .

(٤) راجع دراسة ;Yound, E ، المذكورة ، ص ١٤٣ .

معينة ويزودهم بوثائق دعيت Diploma[1] . ومع إتساع الامبراطورية الرومانية نشأ قانون عرف بقانون الأجانب Jus Peregrinum كان يطبق على مواطني الدول الخاضعة لروما ، من غير الأرقاء . وما لبث هذا القانون أن تطور وإتسعت قواعده وترسخت فسمي بالقانون الطبيعي Jus Naturale [2]

وعلى الرغم من أن الرومان لم يكونوا من مشجعي التجارة ومحبيها كاليونان ، فإن سيطرتهم على المدن اليونانية أدت الى تعرفهم الى بعض الأنظمة والمؤسسات التي كانت سائدة فيها ، فنشأ في روما نظام مماثل لنظام « البروكسيني » اليوناني هو نظام Patronage ، كما عرفت المؤسسات القانونية الرومانية نظام بريتور الأجانب Praetor Peregrinus . فما هو مفهوم كل من هذين النظامين وما هو مفهوم الرومان لعبارة قنصل Consul باعتبارهم أول من استعمل هذا الاصطلاح ؟

أولاً ـ الباترون Patron

الباترون الروماني مماثل للبروكسينس اليوناني ، فهو شخص من نبلاء روما يختاره مواطنو مدينة اجنبية من بين المقيمين في روما لحماية مصالحهم ومصالح مدينتهم . وكان مجلس الشيوخ الروماني يقوم أحياناً بتعيينه من بين القوّاد من فاتحي المدن الأجنبية . وفي هذا المجال يقول شيشرون Cicero : « إن العدالة في روما مصانة أبداً إلى درجة أن الأشخاص أنفسهم الذين قهروا الشعوب وأخضعوا المدن ، يسمون حماتها Patrons تطبيقاً لتقاليد آبائنا[3] » .

وكانت مراسيم تعيين هؤلاء الحماة تحفر على لوحات من البرونز أو الرخام وتدعى Essera Hospitalis . ومن أهم الرومان الذين تولوا مهام الباترون[4] :

---

(١) وكلمة Diploma هي يونانية الأصل ومعناها الوثيقة المطوية ، وقد استعملت للدلالة على الأوراق التي يحملها المبعوث وتحدد صفته ومهمته ، وهي أساس كلمة Diplomacy التي لم تستعمل بمعناها الحديث إلاّ في أواخر القرن الثامن عشر .

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع كتاب الدكتور عز الدين فوده ، المذكور ، ص ١٠١ ـ ١٠٧ .

(٣) — Cicero : De officuis I, P. 38

— Stuart : Practice. P. 279.

(٤) Kandioti, Alberto: «Historia de la Institucion Consular en la Antiguidad y en la Edad Media,» Editora Internacional, Buenos Aires, 1925, P. 85.

١ ـ شيشرون Cicero ماركوس توليوس (١٠٦ ـ ٤٣ ق.م) وهو سياسي وخطيب روماني اشتهر ببلاغته ، وكان باترون مدينةSyracuse[١] .

٢ ـ كاتو Cato ماركوس بورسيوس Marcus Porcuis (٢٣٤ ـ ١٤٩ق.م) وهو زعيم وسياسي اشتهر بعدائه لقرطاجة ويعرف بالأكبر تمييزاً له عن حفيده ، وقد كان باترون مدينتي قبرص Cyprus و Cappadocia[٢] .

٣ ـ قيصر Caesar غايوس يوليوس Gauis Juluis (١٠٠ ـ ٤٤ق.م) وهو القائد الروماني الشهير الذي حكم روما (٤٩ ـ ٤٤ ق.م) وكان باترون مدينة Chios[٣] .

٤ ـ بلينيوس Pliny (٦٢ ـ ١١٣م) وهو خطيب روماني شهير ، إشتهر كذلك برسائله الأدبية وعرف بالأصغر تمييزاً له عن بلينيوس الأكبر عالم التاريخ الطبيعي وكان باترون مدينة Betica في آسيا الصغرى[٤] .

وقد قام الباترون بدور مماثل لدور البروكسينس اليوناني ولا ضرورة لتكرار ما سبق شرحه حول هذا الدور .

ثانياً ـ بريتور الأجانب Praetor Peregrinus

عرف الرومان نظام البريتور Praetor ابتداء من عام ٣٦٧ق.م . وكانت له صفتان : صفة القاضي الذي ينظر في الدعاوى على الطريقة اليونانية ، وصفة أمين العدلية[٥] ، وسمي هذا البريتور بـ Praetor Urbanus . وكان ينتخب لمدة سنة يصدر في مستهلها بياناً يضمنه قواعد تشريعية . أما وظيفته القضائية فكانت تقتصر على تحضير الدعوى وتسجيل أقوال فرقائها وإحالتها على قاضٍ آخر للفصل فيها . وقد طرأ على صلاحياته تطور كبير في منتصف القرن الثاني قبل الميلاد بصدور قانون أيبوسيا وجوليا[٦] .

---

(١) وتقع هذه المدينة في القسم الجنوبي الشرقي من صقلية .

(٢) وهي مدينة قديمة تقع في آسيا الصغرى .

(٣) وهي المدينة الرئيسية في جزيرة Chios في بحر إيجه .

(٤) راجع معجم منير البعلبكي ، المذكور ، قسم الاعلام .

(٥) د . بطرس ديب : « محاضرات في تاريخ النظم والمذاهب » كلية الحقوق . بيروت ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥ ، ص ٦٠ .

(٦) إميل بجاني : « محاضرات في القانون الروماني » . كلية الحقوق . بيروت ١٩٦٥ ـ ١٩٦٦ ، ص ٢٩ .

ونتيجة لحس العدالة الذي تميز به الرومان ، ونظراً لصعوبة الاجراءات الشكلية التي حددها القانون المدني الروماني والمتعلقة بأنواع الدعاوى وطرق اقامتها والنظر فيها ، لفض النزاعات التي تنشأ بين الرومانيين ، ومع اتساع الأمبراطورية الرومانية وتزايد عدد الأجانب في أراضيها وهم الذين يجهلون أحكام القانون الروماني وإجراءاته مما حال دون إحقاق العدالة ، أنشئت في روما ابتداء من العام ٢٤٢ق.م وظيفة بريتور الأجانب Praetor Peregrinus وهو قاض خاص كان يقوم بفض النزاعات التي تنشأ بين الغرباء Peregrini ، أو بينهم وبين المواطنين الرومانيين ، مطبقاً عليهم أحكاماً قانونية مستمدة من قانونهم الوطني ومن قانون الشعوب Jus Gentium الذي كان مزيجاً من القواعد القانونية الأجنبية والعرف التجاري(١) .

ولم يقتصر دور بريتور الأجانب على فض النزاعات بل امتد في أحيان كثيرة الى دور الدبلوماسي فانتدب لمهمات دبلوماسية ومارس أحياناً مهمات قضائية دولية(٢) ، بالاضافة الى قيامة داخل روما بحماية الغرباء من خلال ممارسته لوظائفه القضائية(٣) .

ثالثا - أساس كلمة قنصل Consul

يعتبر الرومان أول من استعمل كلمة قنصل ، ولكن بمفهوم مغاير تماماً لمفهومها اليوم . ففي عام ٥٠٩ ق.م إنهار النظام الملكي اثر ثورة النبلاء على آخر ملك من « الأيتروسك » المسمّى « تركوان المتعجرف » فنشأ نظام الحكم الجمهوري وعلى رأسه حاكمان كبيران من النبلاء يختارهما سنوياً النبلاء Patricians والعامة Plebeians ويتوليان جميع السلطات من إدارة الجمهورية وقيادة الجيش والحفاظ على القوانين ، ويرئسان اجتماعات مجلس الشيوخ والجمعيات الشعبية ويمثلان بلادهما في علاقاتها مع الخارج(٤) . وحمل هذان

---

(١) Zourek: 1st. Report, I.L.C. Year Book, Vol. 2. 1957, P. 73.

(٢) Phillipson, Coleman. «The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome», Vol. 1 London. 1911. P. 269.

(٣) Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 15, Madrid 1958, P. 86.

(٤) راجع : - كتاب الدكتور نقولا عطية ، المذكور ، ص ٦٦ - ٦٧ .
- داوود محمد رامز : « القنصل - بحث علمي في الشؤون القنصلية » . دار النشر غير مذكورة ، بغداد ١٩٦٤ ، ص ٩٠ .

الحاكمان لقب قنصل ومعناه الشركاء Partners باعتبار أنهما كانا يحكمان معاً ، ويتمتع كل منهما ، بكامل السلطات وتعتبر قراراته نافذة ما لم يعارضه القنصل الآخر ، لأن المعارضة هي ، ذات مفعول سلبي مبطل لقرارات الأول[1] . وكان يحل محل القناصل في أوقات الأزمات مواطن فرد عرف بالدكتاتور Dictator[2] . هذا في الداخل ، أما في الخارج فكان القنصل أعلى حاكم روماني للبلاد الأجنبية التي تمت السيطرة عليها . ومن هؤلاء الحكام نذكر يوليوس قيصر الذي قهر ملكة مصر كليوبترا بعد حملة استمرت ثمانية أسابيع عام ٤٧ قبل الميلاد .

إلا أن اختيار القناصل من النبلاء دائما دفع العامة الى المطالبة بتولي احدهم مهام القنصل ، فعمد النبلاء عندها ، خوفاً من وصول العامة الى هذا المركز[3] ، الى التقليص من صلاحيات القنصل والحد منها . ولا حاجة بنا في إطار بحثنا للخوض في تفاصيل المراحل التي مرت بها وظيفة القنصل عند الرومان لأنها تخرج عن نطاق الدراسة ، بل نكتفي بالاشارة الى أنه ابتداء من عهد الامبراطور اغسطس ، خليفة قيصر ، تحوّلت صلاحيات القنصل الى صلاحيات قضائية اكثر منها ادارية ، كما أمست كلمة قنصل ابتداء من اواخر القرن الخامس الميلادي مجرد لقب شرف حمله الأباطرة وأمراء أوروبا وحكامها ولورداتها .

وفي مرحلة لاحقة اطلق لقب القنصل على عدد من القضاة الرئيسيين الذين اختصوا بالنظر في النزاعات المتعلقة بشؤون التجارة أو الملاحة فبرزت تعابير منها :

Consuls - Marchands; Consuls de la Mer ; Consul de Navire ; Consul sur Mer ; Juges - Consul ; Consul in Partibus Ultra Marinis .

كما برز في القرن الثالث عشر تعبير Consules Hospites للدلالة على القناصل المختارين من بين رعايا الدولة المضيفة تمييزاً لهم عن القناصل

---

(١) راجع حول القناصل عند الرومان : Encyclopedia Britannica, Vol. 6, 1973, PP. 407 - 408.

(٢) راجع محاضرات الدكتور بطرس ديب ، المذكورة ، ص ٤٠ .

(٣) وقد أصبح أحد القنصلين بالفعل من العامة سنة ٣٦٧ ق . م . كما شهد عام ١٧٢ ق . م . تولي إثنين من العامة مركزي القنصلين ، راجع :

Encyclopedia Britannica, Vol. 6, P. 407.

الموفدين من بلدهم للعمل في الخارج والذين كانوا يدعون Consuls à L'Etranger (Foreign Consuls) Cônsuls d'outre—Mer (Overseas Consuls).

وحمل كذلك القضاة البلديون Les Magistrats Municipaux في مدن العصبة الهنسياتكية Ligue Hanseatique (Hanseatic League) [١] الذين كانوا يتولون مهام سياسية ، وإدارية اكثر منها قضائية لقب ، Proconsuls ، وConsuls[٢] . ، أما في دول حوض البحر المتوسط فقد أطلق لقب القنصل على اعضاء بعض النقابات المهنية ، فعرفت مونبيليه مثلاً ، خلال القرن الرابع عشر القناصل الخياطين[٣]. . . وفي أواخر القرن السابع عشر استعمل تعبير القناصل المبعوثين Consules Missi ومفردها Consul Missus تمييزاً لهم عن القناصل المنتخبين من جماعة التجار Consules Eleciti ومفردها Consul Electus . ولم يلبث هذان التعبيران أن استبدلا فيما بعد بتعبيرين آخرين هما : القناصل المسلكيون[٤] Consuls de Carriere (Career Consuls) والقناصل الفخريون : Consuls Honoraires (Honorary Consuls)

ونشير أخيراً إلى أن كلمة قنصل قد استعملت مرة ثانية كمرادف للحاكم بين عامي ١٧٩٩ ـ ١٨٠٤ حين دعي نابليون القنصل الأول . كذلك عندما سمي Lucien Bonaparte و Albé Sieyés قنصلين للجمهورية الفرنسية الأولى[٥] .

●

وفي ضوء ما ذكرناه حول تطور العلاقات القنصلية في العصور القديمة ،

---

(١) وهذه العصبة منظمة تجارية ضمت مدن شمال ألمانيا وحوضي البلطيق وبحر الشمال وبلغ عدد مدنها في القرنين ١٣ و ١٤ حوالى ٧٠ مدينة بينما تقلص العدد في القرن ١٧ إلى ١٤ مدينة .
راجع : The Collier's Encyclopedia, Vol. 11,1971 Edition, PP. 639 - 640.

(٢) راجع دراسة السيد Zourek :
«Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I, Tome 106, 1962 - 2, P. 374.

(٣) المرجع السابق ص ٣٧٥ .

(٤) والأفضل إستعمال تعبير « القناصل بالمهنة » إلّا أن تعبير « القناصل المسلكيون » هو التعبير الشائع والمستعمل في الاتفاقيات الدولية والمعاهدات والكتب القانونية وعليه فضلنا إستعماله .

(٥) The Encyclopedia Americana, Vol.7, 1963 Edition, P. 579.

لا بدّ لنا من تسجيل الملاحظات التالية :

أولاً ـ ممارسة الـدول القديمة العلاقات القنصلية جنباً إلى جنب مع ممارستها للعلاقات الدبلوماسية المؤقتة Ad hoc وذلك قبل قرون عدة من اعتمادها نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة . وقد نشأت العلاقات القنصلية كنتيجة لمتطلبات التجارة الدولية ، كما تطورت مع تطورها .

ثانياً ـ وجود شبه في كثير من الجوانب بين نظام Proxeny و Patronage ونظام القنصل الفخري Honorary Consul المعروف حالياً . ومن أهم أوجه الشبه :

١ ـ شبه في الجنسية : إذ كان « البروكسينس » اليوناني و« الباترون » الروماني كما هو حال القنصل الفخري حالياً ـ وفي الغالب ـ من مواطني الدولة المضيفة .

٢ ـ شبه في المركز الاجتماعي : إذ كان يجري اختيار البارزين من الرجال لتولي مهام «البروكسينس» أو « الباترون » كما رأينا ، وهذه هي نفس الطريقة المتبعة اليوم في اختيار القناصل الفخريين .

٣ ـ شبه في مصدر الدخل : إذ لم يكن هؤلاء يتقاضون مرتباً من الدولة التي يقومون بحماية أو رعاية مصالحها ومصالح مواطنيها بل يعيشون من مدخول اعمالهم الخاصة ومن بعض الرسوم التي يتقاضونها مقابل خدمات الحماية والرعاية ، وهذا هو بالضبط وضع القنصل الفخري حالياً .

٤ ـ شبه في نطاق الامتيازات والحصانـات : إذ خضع « البروكسيني » عند اليونان و « الباترونس » عند الرومان للقانون المحلي رغم تمتعهم ببعض الامتيازات المراسمية والمزايا الاجتماعية ، التي أقرها العرف في حينه وهذا هو وضع القناصل الفخريين اليوم .

٥ ـ شبـه في المهام : فالمهام التي تـولاهـا كـل من « البـروكسيني » و« الباترونس » ومنها تقديم التسهيلات التجارية ، والدفاع عن المواطنين الذين يمثلون ، وتولي شؤون التركات ، والشهادة على الوصايا الخ . . . . تتشابه كثيراً مع وظائف القنصل اليوم ، أفخرياً كان أم مسلكياً ، مع مراعاة الفـارق في حجم الأعمال وطبيعتهـا ، الناجمين عن فـارق الزمن ، والمعتقدات والحضارة ، ومـع استثناء السلطات القضائية التي انقضى عهدها مع انتهاء نظام الامتيازات Capitulations كما سنرى .

ثالثاً - وضع اليونان والرومان لأسس نظام القنصل - القاضي Judge—Consul الذي كان يتولى مهمة الفصل في النزاعات بين مواطنيه من التجار او بينهم وبين مواطني الدولة المضيفة وفقاً لقوانين الدولة التي يمثل او لقانون الشعوب ، وهو النظام الذي استمر العمل به خلال العصور الوسطى من خلال مؤسسة القناصل الأجانب Foreign Consuls أوOverseas Consuls التي تعتبر بحق « المدماك » الأول في المؤسسة القنصلية الحديثة .

الفصل الثاني

العلاقات القنصلية في العصور الوسطى

إختلف المؤرخون في تحديد السنة التي بدأت فيها حقبة العصور الوسطى ، فرأى بعضهم أنها بدأت عام ٣٩٥ م ، وهي السنة التي انقسمت فيها الإمبراطورية الرومانية بين ولدي الأمبراطور تيودوسيوس إثر وفاته[١] ، بينما رأى البعض الآخر أنها بدأت عام ٤٧٦ م وهـو العام الذي شهد نهاية آخر إمبراطور روماني في الغرب[٢] . إلا أن المؤرخين أجمعوا على أن تلك العصور انتهت عام ١٤٥٣ بسقوط القسطنطينية بين يدي محمد الفاتح . ومن هنا يمكن القول أن العصور الوسطى امتدت من تاريخ نشوء الإمبراطورية البيزنطية الى تاريخ اضمحلالها . وشهدت هذه العصور احتلال قبائل الجرمان لميلانو ، عاصمة الإمبراطورية الرومانية في أواخر أيامها ، وسيطرتهم على جميع أراضيها فانتهى بذلك عهد روما وتلاشت عظمتها ولم يبق لها من مجد سوى كونها مقر البابوية ، التي اصطدمت بمنافسها القوي في كنيسة القسطنطينية الشرقية والكنائس التي سيطرت عليها في الشرق ككنائس أنطاكية والإسكندرية . واستمر الوضع كذلك إلى أن تمكن شارلمان ، بتحالفه مع البابوية عام ٨٠٠م ، من الحد من هذه المنافسة . وخلال هذه العصور ظهرت الدولة الإسلامية وما تبعها من فتوحات أيام النبي ﴿ ﷺ ﴾ والخلفاء الراشدين ، والأمويين والعباسيين وأمـراء الأندلس وما تخللها من حملات صليبية على المشرق[٣] .

---

(١) راجع محاضرات الدكتور بطرس ديب السابق ذكرها ص ٨٣ .

(٢) Hamil. Fred : Collier's Encyclopedia, vol. 16, 1971 Edition P. 149.

(٣) راجع كتاب الدكتور عز الدين فودة ، ص ١٠٨ ـ ١٠٩ .

وتميزت الوظيفة القنصلية خلال العصور الوسطى بتبلور وظيفة القنصل ـ القاضي إذ أن جماعات التجار استفادت من ضعف هيكلية الدولة القانونية وتوزع السلطات فيها فأخذت تنتخب من بين أعضائها أشخاصاً يفصلون في كل خلاف ينشأ بين الجماعة وعملائها مطلقة عليهم لقب القناصل . ومع اتساع العلاقات التجارية هاجر هؤلاء التجار إلى البلاد الأجنبية بحثاً عن أسـواق جديدة واستقروا للعمل فيها ، وكوّن تجار البلد الواحد جالية مميزة كان لها قناصلها القضاة[1] . وتميزت هذه العصور كذلك بوضع العديد من التقنينات البحرية التي نظمت فيما نظمت أصول ممارسة الوظائف القنصلية نظراً للترابط الوثيق الذي تم بين تطور المؤسسة القنصلية وتطور التجارة البحرية . فكيف تطورت المؤسسة القنصلية في العصور الوسطى ؟ وما هي أهم التقنينات البحرية ـ القنصلية التي وضعت في هذه الفترة ؟

النبذة الأولى

تطور المؤسسة القنصلية في العصور الوسطى

لن نتطرق في هذه المرحلة من الدراسة إلى العلاقات القنصلية كما عرفتها الدولة الإسلامية في مراحلها المختلفة ، ولا إلى تفاصيـل نظام الامتيازات في الشرق لأننا سنعود الى بحث هذه النواحي فيما بعد ، بل نكتفي هنا بالاطلاع على أوضاع المؤسسة القنصلية في الأمبراطورية البيزنطية في الشرق ، وفي دول أوروبا الغربية ، وعلى المهام التي مارسها القناصل في كلتي المنطقتين :

أولاً ـ في الإمبراطورية البيزنطية

بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية في الغرب عام ٤٧٦م ، تحولت منطقة آسيا الصغرى عامة والقسطنطينية خاصة الى مركز أساسي للتجارة الدولية ، فتزايد توافد التجار إليها ، وظهرت مع هذا التوافد تجمعات بشرية نجمت عن إقامة جماعات التجار القادمين من بلد معين في حي واحد أو منطقة واحدة .

---

(١) د . حامد سلطان ود . عبد الله العريان : « أصول القانون الدولي » . دار النشر غيرمذكورة. القاهرة ١٩٥٣ ، ص ١٤٠ .

وما لبثت هذه التجمعات أن تحولت الى جاليات كبيرة تقيم في أحياء خاصة ، لها مخازنها وكنائسها ونواديها . . . فكان هناك حي لتجار البندقية Venice وآخر لتجار آمالفي Amalfi[(١)] وآخر لتجار جنوى Genoa أو بيزا Pisa كما كان للتجار البلغار في القرن التاسع الميلادي والتجار الروس في القرن العاشر مناطق خاصة بهم[(٢)] .

ونتيجة لنظام شخصية القوانين الذي ساد في العصر الإقطاعي ، قامت كل جماعة من هذه الجماعات بحمل عاداتها وتقاليدها وحتى قواعدها القانونية الوطنية معها ، فاستلزم تطبيق هذه القواعد وجود قاضٍ خاص يفهمها ويحسن تطبيقها[(٣)]. وهكذا وقّع الروس القادمين من مدينة كييف Kiev عام ٩٤٥م معاهدة مع البيزنطيين سمح لهم بموجبها باختيار قضاة من الروس يقومون بفض نزاعاتهم . كما أرسلت البندقية عام ١٠٦٠ قضاة إلى القسطنطينية للفصل في القضايا المدنية والجنائية التي تنشأ بين رعاياها . ولم تلبث صلاحيات هؤلاء القضاة أن توسعت عام ١١٩٩ لتشمل الفصل في جميع النزاعات التي يكون أحد أطرافها من رعايا البندقية حتى ولو كان الطرف الآخر من البيزنطيين . وفي عام ١٢٠٤ منحت جنوى حق إرسال قضاة لتولي إدارة المنطقة التي يقطنها تجارها في القسطنطينية وينطلقون منها للمتاجرة مع سكان المناطق البعيدة كسواحل البحر الأسود الجنوبية . ومنحت كذلك مدينة مونبلييه Montpellier (الفرنسية) عام ١٢٤٣ ومدينة ناربون Narbonne (الفرنسية) عام ١٣٤٠ حقوقاً مماثلة . وابتداءً من القرن الثاني عشر حمل هؤلاء القضاة لقب قنصل Consul[(٤)] ولم تقتصر صلاحياتهم على القضاء بل شملت أيضاً شؤوناً أخرى تتعلق برعاية وحماية مصالح مواطنيهم كما سنرى .

ونشير هنا إلى أن الإمبراطورية البيزنطية لجأت إلى إرسال مبعوثين دبلوماسيين إلى الدول المجاورة لتعزيز العلاقات التجارية معها . وكان يُطلب

---

(١) وتقع مدينة أمالفي على الشاطىء الجنوبي لشبه جزيرة Sorrentine في خليج Salerno في جنوب إيطاليا .

(٢) Zourek : Ist. Report, I.L.C. Year Book, 1957, Vol. 2. P. 73.

(٣) Dalloz, Droit International, Tome 1, 1968, P. 526

(٤) راجع : ما ذكرناه سابقاً كذلك :

Zourek : Ist. Report, Op. Cit. P. 73.

من هؤلاء المبعوثين رفع تقارير وافية عن مهامهم وعن مشاهداتهم[1] ، إلا أنه لم يكن لبيزنطة ، في المدن الأجنبية ، جاليات تجارية مهمة تستوجب وجودَ قناصل قضاة من البيزنطيين لرعاية شؤونها .

ثانياً ـ في أوروبا الغربية

شهدت حقبة القرون الوسطى في الغرب انهيار الامبراطورية الرومانية وقيام ممالك بربرية مكانها ، كمملكة القوط الغربيين Visigoths في إسبانيا وبلاد الغال . وقد اشتدت المنازعات بين هـذه الممالـك مما أدى إلى اضمحلالها وقيام نظام الإقطاع مكانها . وكان المسلمون قد دخلوا إسبانيا في الأعوام ٧١١ ـ ٧١٣ .

وصاحب هذه التطورات إنهيار المدن والعودة الى نظام الاقتصاد الزراعي وتقلص حجم التجارة . وبالرغم من ذلك فإن بعض المناطق استمرت في اعتماد نظام القضاة ـ التجار ، فكان للتجار الأجانب ، مثلاً ، المقيمين في مناطق القوط الغربيين خلال القرنين الخامس والسادس (في إسبانيا) حق اختيار قضاة من بينهم لفض نزاعاتهم وفقاً لقوانينهم الوطنية . وقد دعي هؤلاء القضاة Telonarii[2] .

ومع خضوع أوروبا الغربية والجنوبية للغزاة من قبائل الهانس Huns في القرن الخامس الميلادي ، وقبائل الآفارس Avars واللومباردس Lombardsفي القرن السادس ، قضي على التجارة الخارجية فيها لفترة طويلة ولم تعد إلى الانتعاش إلا إبتداءً من القرن الحادي عشر ، مع ازدهار بعض المدن في أواسط وشرق أوروبا أولاً ، وفي غربيها وشماليها فيما بعد ، وذلك نتيجة ظهور الصناعات الحرفية وبروز الحاجة الى تسويقها . ولم تلبث مؤسسة القاضي ـ القنصل أن استعادت مكانتها مع ازدهار التجارة البحرية التي فرضت على التجار الأجانب اختيار قضاة يفصلون في النزاعات التي تنشأ بينهم أو بينهم وبين التجار المحليين في كثير من المرافىء التجارية والمدن الصناعية . ووجدت هذه المدن أن الحاجة تقضي بإرسال قضاة مختصين الى المرافىء الأجنبية للقيام بحماية ورعاية مصالح التجار وأصحاب السفن بالإضافة الى

---

(١) راجع : دراسة Young . المذكورة . ص ١٤٥ .

(٢) راجع : كتاب Candioti . المذكور . ص ١٠٠ .

وظائفهم القضائية . وعرف هؤلاء القضاة بقناصل ما وراء البحار Overseas Consuls ، أو القناصل الأجانب Foreign Consuls . وهكذا ارتبط تطور المؤسسة القنصلية بتطور التجارة البحرية وازدهارها . وخلال القرنين الثالث عشر والرابع عشر نمت العلاقات القنصلية نمواً سريعاً نجم عنه تبادل مدن حوض البحر المتوسط القناصل فيما بينها من جهة ، وبينها وبين المدن الواقعة على سواحل الأطلسي وبحر الشمال وبحر البلطيق من جهة اخرى . وقام الملك فرديناند الثالث ملك قشتالة Castille عام ١٢١٥ بمنح تجار جنوى حق تعيين قنصل لهم في اشبيليه Seville ، كما منحت قبرص تجار مونبلييه عام ١٢٥٤ الحق عينه ، وأتاحت برشلونة في اسبانيا ، للتجار الأجانب عام ١٢٧٩ اقامة مكاتب قنصلية . ومنح الملك بيتر الرابع Peter IV عام ١٣٤٧ مدينة برشلونة حق إقامة محكمة قنصلية في أراغون Aragon ، ومنحت رودس تجار ناربون Narbonne عام ١٣٥١ وتجار مونبيلييه Montpellier عام ١٣٥٦ حق اختيار قناصل لهم فيها وعين تجار البندقية قناصل لهم في مدن سواحل الأطلسي وبحر الشمال وبحر البلطيق ، وكذلك فعل تجار مرسيليا وبرشلونة وفلنسيا . ويكفي أن نذكر أنه كان للبندقية في القرن الثالث عشر قناصل في اكثر من ٣٠ مدينة لنعلم المدى الذي بلغه تطور العلاقات القنصلية في ذلك الوقت . وفي عام ١٤٠٢ كان للمدن الايطالية قناصل في لندن وهولندا ، وأرسل ريتشارد الثالث ملك انكلترة قناصل الى ايطاليا عام ١٤٨٥ . وقبل نهاية القرن الخامس عشر أصبح لانكلترة قناصلها في هولندا والسويد والنروج والدانمارك[١]. وكان للمنصب القنصلي اهميته ومكانته خلال هذه الحقبة ، بحيث حرّم توليه على الطبقات الوسطى والفقيرة ، فمرسيليا مثلاً أصدرت قانوناً حرمت بموجبه على مواطنيها من ربابنة السفن وملاحيها وصانعي المواد الغذائية والحرفيين تولي هذا المنصب[٢] .

---

(١) راجع الكتب التالية :

— B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, PP. 3 - 5.

— Oppenheim : «International Law», Vol. 1, 8th. Edition, Longmans, London, 1967, P. 830.

— Stuart : «Practice», PP. 280 - 287.

— Sen B.:«A Diplomat's Handbook of Int. Law and practice». Martinus Nijhoff, the Hague, 1965, P. 202.

(٢) Zourek: «Le Statut et Les Fonctions des Consuls». R.C.A. D.I., 1962 - 2, P. 282.

وابتداء من القرن الثالث عشر عرفت مدن حوض المتوسط اختيار قناصل من بين رعاياها البارزين لرعاية مصالح تجار دول اخرى . ودعي هذا النوع من القناصل Consules Hospites تمييزاً له عن القناصل الأجانب Foreign Consuls (Consuls a L'Etranger) الذين كانوا يفدون من الخارج (دعوا أيضاً Consuls d'Outre-mer — Overseas Consuls . ومما أوجب ظهور هذا النوع من القناصل ، الصعوبات التي حالت أحياناً دون إيجاد شخص مناسب من بين رعايا الدولة صاحبة العلاقة يتم اختياره كقنصل من قبل تجارها . ومما سهل هذا الظهور، التشابه في الثقافة والعادات التجارية والأنظمة الاجتماعية والقانونية بين دول حوض المتوسط ، إضافة الى الدور الايجابي الذي كان بمقدور هذا الشخص البارز القيام به كوسيط بين سلطات دولته والتجار الذين يمثلهم . وهكذا لجأت ناربون عام ١٢٧٨ وكاتالان Catalan عام ١٤٢٢ الى اختيار قنصليهما في بيزا من بين رعايا هذه الأخيرة ، واختار ملك انكلترا ريتشارد الثالث أول قنصل له في إيطاليا من بين مواطني بيزا . وكان هؤلاء القناصل يقومون بفرض الرسوم على البضائع والسفن ، علاوة على ما يتلقونه من رسوم مقابل خدماتهم ، مما يشكل دخلاً ممتازاً دفع بعض المدن الى حصر تعيين القناصل داخل اراضيها برعاياها[١] .

ومن جهة أخرى عرفت العصور الوسطى نوعاً آخر من القناصل ـ القضاة كانوا يرافقون السفن في رحلاتها ويقومون بالاشراف على البحارة والملاحين ومجهزي المؤن، والفصل في نزاعاتهم والحفاظ على النظام على متن السفينة اثناء الرحلات . وقد دعوا بقناصل البحار Consuls sur Mer[٢] .

ثالثاً ـ المهام القنصلية

ورد ضمن دراسة للكاتب Schaube أن فريقاً من أهالي ناربون اختار عام ١٢٧٨ مواطناً من بيزا اسمه Ugolino للقيام بتمثيله لديها وكانت له مهام ثلاث : الضيافة والحماية والقضاء . « وكان عليه كمضيف ان يؤمن لمواطني ناربون الذين يفدون الى بيزا (المأوى) اللازم لهم ، إضافة الى التسهيلات

(١) المرجع السابق ص ٣٨٢ ـ ٣٨٣ .
(٢) المرجع السابق ص ٣٧٥ .

الضرورية لتخزين بضائعهم . وكان عليه كحام ، صيانة حقوق وامتيازات وحريات مواطني ناربون المقيمين في بيزا والدفاع عن كل مواطن منهم ضد الظلم والعنف . وكان عليه كقاض ، مراقبة مواطني ناربون المقيمين في بيزا وحفظ النظام واحقاق العدالة بينهم »[1] .

ويمكن تلخيص مهام القنصل كما تبلورت في العصور الوسطى بما يلي :

١ ـ تولي مهمة الفصل في النزاعات التي تنشأ بين أفراد الجماعة التي يمثل ، وفقاً لقوانينهم الخاصة ، وفرض العقوبات على المذنبين منهم . وقد امتدت هذه الصلاحية احياناً لتشمل كل نزاع يكون احد أفراد هذه الجماعة طرفاً فيه حتى ولو كان الآخر من مواطني الدولة المضيفة .

٢ ـ رعاية مصالح الجماعة التي يمثل ، وخاصة التجارية منها ، ومساعدة افرادها وحمايتهم والقيام بدور الوسيط بينهم وبين السلطات المحلية ، وحماية معتقداتهم الدينية ، وتسهيل ممارستهم لعاداتهم وتقاليدهم ، والاشراف على شؤون التركة عند وفاة احدهم دون وارث .

٣ ـ إتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية التجارة البحرية والحفاظ على حقوق التجار واصحاب السفن الذين يمثلهم عند حدوث صدام بحري أو حادث ما .

٤ ـ الإشراف على الاتفاقات المعقودة بين هذه الجماعة والسلطات المحلية . . .

النبذة الثانية

التقنينات القنصلية ـ البحرية خلال العصور الوسطى

تميّز تطور المؤسسة القنصلية في العصور الوسطى كما رأينا بالإرتباط بحاجات التجارة ، وخاصة البحرية منها . ومن هنا عرفت تلك العصور عدة تقنينات بحرية تضمنت معلومات مهمة عن القناصل لدى ممارستهم لوظائفهم خلال تلك الحقبة . وأشهر هذه التقنينات ثلاثة : لوحات أمالفي وقواعد أوليرون ونظام قنصلية البحر[2] .

---

(١) Schaube: «La Proxénie au Moyen Age». Revue de Droit Int. et Legislation Compareé, 1896, P. 529.

(٢) Sorensen, Max : «Manual of Public Int. Law». St. Martin's press, N.Y. 1968, P. 414

أولاً ـ لوحات أمالفي Amalfi Tables (Tabula Amalfitana)

وضعت هذه اللوحات خلال القرن الحادي عشر الميلادي . وأمالفي مدينة في جنوب إيطاليا ، كانت جمهورية من أهم الجمهوريات البحرية خلال الفترة الممتدة من القرن التاسع الى القرن الحادي عشر الميلادي . وكان الهدف الرئيسي من وضع هذه اللوحات حماية مصالح ملاكي السفن في ذلك الوقت[١] . ومن القواعد التي نصت عليها هذه اللوحات الزام قباطنة السفن زيارة قنصل بلادهم عند وصولهم أو مغادرتهم المدينة التي يمارس فيها صلاحياته ، لاتمام معاملات التسجيل والرقابة . وكانت احدى مهام القنصل الرئيسية حماية مصالح تجار أمالفي .

ثانياً ـ قواعد اوليرون Rules of Oléron (Rôles d'Oléron)

وهي مجموعة خاصة من الأحكام القضائية التي اصدرتها محكمة العدل في اوليرون[٢] . وقد وضعت بالفرنسية ودعيت Jugements d'Oléron كما دعيت أيضاً Charte d'Oléron . ويعود تاريخ هذه الأحكام الى نهاية القرن الحادي عشر وبداية القرن الثاني عشر . وقد تضمنت ، إضافة الى مجموعة الأحكام القضائية ، قواعد تنظم العلاقة بين رب السفينة وبحارتها ، وتعداد بعض الامتيازات القانونية الممنوحة لتجار اوليرون في حقل التجارة البحرية . واستمرالعمل بقواعد اوليرون فترة طويلة في دول غرب أوروبا[٣] .

ثالثاً ـ نظام قنصلية البحر : Consolato del Mar

وهو مجموعة من القواعد العرفية والقانونية البحرية التي طبقتها أوروبا خلال النصف الثاني من القرن الثالث عشر وخلال القرن الرابع عشر . وتعتبر بحق أساس التشريع البحري الأوروبي الحديث . ووصلت الينا هذه المجموعة عن طريق كتاب طبع في برشلونة في إسبانيا باللغة الكاتالانية Catalan في أواخر القرن الخامس عشر . وعنوان الكتاب بلغته الأصلية Lo Libre de Consolat ، أي كتاب القنصلية . وقد تضمن القواعد القانونية التي عمل

---

(١) Stuart : Practice, P. 281

(٢) وأوليرون هي ثاني أكبر جزيرة فرنسية في خليج Biscay .

(٣) Zourek: Ist. Report, I.L.C. Yearbook, 1956, vol. 2, P. 74.

القناصل ـ القضاة على تطبيقها في مدن حوض البحر المتوسط خلال تلك الحقبة . ويتألف الكتاب من أقسام ثلاثة :

١ ـ قانون للاجراءات أصدره ملوك اراغون Aragon للعمل به في محاكم قناصل البحر .
٢ ـ مجموعة القواعد العرفية البحرية .
٣ ـ مجموعة أوامر حكومية تتعلق بالسفن الحربية[١] .

وما يهمنا من الكتاب هو قسمه الأول الذي تضمن تفصيلات مهمة عن قواعد تعيين القناصل ـ القضاة والمبادىء القانونية التي كان عليهم تطبيقها للفصل في النزاعات التي تعرض عليهم[٢] . فكان في برشلونة قاضيان يدعى كل منهما قنصلاً ، وكان احدهما عسكرياً يتولى فض النزاعات البحرية العسكرية ، والآخر مدنياً ينظر في النزاعات المدنية . وكانا يطبقان قواعد القانون القنصلي البحري ويقومان بفرض الغرامات والعقوبات على التجار المخالفين للقوانين . ووجد كذلك نوع آخر من القناصل القضاة ، كان يرافق السفن للنظر في النزاعات التي قد تحدث خلال الرحلة البحرية[٣] .

والجدير بالذكر أن نظام قنصلية البحر يعتبر أفضل وأكمل مجموعة للقواعد البحرية المطبقة في تلك الفترة ، وقد اعتمد في جميع مرافىء حوض المتوسط تقريباً ، وأطلق عليه في مدن العصبة الهانسيتكية Hanseatic League اسم Codes of Lubeck وفي مدينة Visby في جزيرة غوتلند Gotland اسم القانون البحري . Maritime Law of Visby[٤] .

●

والخلاصة أن أجداد قناصل اليوم هم اولئك القضاة الذين تولوا مهمة الفصل في النزاعات التجارية ، وأقاموا في كل مكان ازدهرت فيه التجارة الدولية ، ومارسوا ، بالاضافة الى مهامهم القضائية ، مهام حماية ورعاية

---

(١) Encyclopedia Britannica, Vol. 6, U.S.A. 1973, P.410
(٢) B.D.I.L. Phase 1(1860 — 1914), vol. 8, P.5.
(٣) Stuart: Practice... P. 281
(٤) Zourek : 1st report, Op cit. P. 74.

مصالح التجار الذين كانوا يمثلون ومن أهمها تأمين مخازن لبضائعهم والتوسط بينهم وبين السلطات المحلية .

وعلى الرغم من أن العلاقات القنصلية بقيت خلال العصور الوسطى ضمن إطار مؤسسة القنصل ـ القاضي Judge- Consul ، إلا أنها مرت بمراحل تطور مهمة ، تداخلت احياناً ، نوجزها بما يلي :

١ ـ المرحلة البلدية Municipal ، وهي المرحلة التي كان يقوم فيها التجار الأجانب ، من رعايا دولة ما ، المقيمين في البلد المضيف باختيار احدهم قنصلاً ، يمثلهم لدى الدولة المضيفة ويرعى مصالحهم ويحميها ويفصل في نزاعاتهم .

٢ ـ مرحلة القنصل الموفد أو Overseas Consul (Consul d'Outre-mer) وهي مرحلة ايفاد قنصل من مواطني دولة ما ، يختاره تجارها ، للإقامة في دولة أخرى من أجل القيام بمهامه القنصلية بصفته ممثلاً للتجار الذين اختاروه . وعرف هذا القنصل كذلك بالقنصل الأجنبي Consul a L'étranger) Foreign Consul .

٣ ـ مرحلة القنصل المحلي أو Consules Hospites التي عرفت ابتداء من القرن الثالث عشر مع لجوء تجار دول حوض المتوسط الى اختيار قناصل لهم من بين مواطني الدولة المضيفة البارزين للقيام بحماية مصالحهم ورعايتها وفض منازعاتهم والتوسط لهم مع سلطات دولهم .

ومن المهم جداً أن نذكر أنه لم يكن للقنصل خلال هذه العصور أية صفة رسمية او تمثيلية لدولته، إذ كان يعتبر وكيلاً للتجار الذين يختارونه وحامياً لمصالحهم ، إلا أن تطوّر التجارة الدولية وازدهارها اشعر الدولة بأهمية العلاقات القنصلية فأخذت تتدخل لاختيار القناصل ، في نهاية العصور الوسطى ، بأن تشترط مصادقتها اللاحقة على هذا الاختيار للتأكد من صوابيته وملاءمته ، وذلك قبل أن تتولى هي نفسها فيما بعد عملية الاختيار والتعيين بحيث أصبح القنصل ممثلاً لدولته في علاقاتها الدولية كما سنرى في الفصل التالي .

الفصل الثالث

العلاقات القنصلية في العصور الحديثة
(حتى نهاية القرن التاسع عشر)

منذ أواسط القرن الخامس عشر ، ومع اطلالة عصر النهضة Renaissance ،بدأ مفهوم الوظيفة القنصلية يتخذ شكلاً جديداً نتيجة للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على النظام الاقطاعي في أوروبا ، فانتقلت المؤسسة القنصلية تدريجياً من مرحلة القنصل - القاضي الممثل لجماعة التجار في بلد ما والمنتخب من قبلهم ، كما بيّنا في الفصل السابق الى مرحلة القنصل الممثل لدولته State Representative والمعين من قبلها[1] . وما أن أطل القرن السادس عشر حتى كان القنصل يقوم ، بالاضافة الى وظائفه القنصلية التقليدية ، بتمثيل دولته وممارسة العديد من الوظائف الدبلوماسية مع ما يلازمها من حصانات وامتيازات .

غير أن هذا الازدهار الذي استمر طوال القرن السادس عشر ما لبث أن تبعه خلال القرن السابع عشر تقلص في العلاقات القنصلية وانحسار لدورها ، وذلك مع انتشار البعثات الدبلوماسية الدائمة وبروز مبادىء السيادة الوطنية والاستقلال ، مما أدى الى الحد من صلاحيات القناصل ، والقضاء على دورهم السياسي والقضائي[2] . وهكذا مرّت المؤسسة القنصلية بمرحلة من

---

(١) وإن يكن تعيين القناصل من قبل الدولة وبالتالي اعتبارهم من موظفيها الرسميين لم يتم في بعض الدول إلاّ في القرن السابع عشر ، ففي إنكلترا مثلاً تم ذلك عام ١٦٤٩ ، راجع في هذا المجال :

Platt, D.C.M.: «The Cindrella Service». Longmans, London; 1971, PP. 7 - 8.

(٢) Oppenheim: «International Law », Vol. 1, 8 th. ed., Longmans, 1967, P. 830.

الركود وعدم الأهمية ابتداء من النصف الثاني للقرن السابع عشر وحتى اواخر القرن الثامن عشر .

ومع قيام الثورة الصناعية في مطلع القرن التاسع عشر ، وما صاحبها من إزدهار التجارة الدولية والملاحة ووسائل المواصلات ، انتعشت العلاقات القنصلية واستعادت اهميتها وتزايد انتشارها جنباً الى جنب مع العلاقات الدبلوماسية . واكتسبت المؤسسة القنصلية طبيعة قانونية جديدة كرستها اتفاقيات ثنائية عدة ، فأصبح القنصل مجرد وكيل لدولته Agent لا ممثلاً سياسياً لها State Representative ، وانحصرت مهامه في رعاية مصالحها التجارية ومصالح رعاياها المقيمين في الخارج دون قيامه بأية مهمة دبلوماسية .

وفي هذا الفصل ، سنرى هذه المراحل الثلاث المميزة في تاريخ العلاقات القنصلية في الغرب[1] ضمن نبذات ثلاث :

النبذة الأولى : العلاقات القنصلية في عصر النهضة .
النبذة الثانية : العلاقات القنصلية في القرنين السابع عشر والثامن عشر .
النبذة الثالثة : العلاقات القنصلية في القرن التاسع عشر .

النبذة الأولى

العلاقات القنصلية في عصر النهضة

تجمع غالبية المورخين على أن عام ١٤٥٣م. الذي شهد سقوط القسطنطينية هو بداية عصر النهضة ، لما رافق هذا السقوط من فرار العلماء البيزنطيين الى أوروبا حاملين معهم كنوز المعرفة والمخطوطات الثمينة . واستمر هذا العصر حتى نهاية القرن السادس عشر[2] ، وتميز بالاكتشافات الجغرافية الواسعة كوصول كولمبوس الى اميركا عام ١٤٩٢م ووصول فاسكو دي غاما الى الهند عام ١٤٩٧م بعد أن دار حول رأس الرجاء الصالح . كما تميّز بالنهضة الفكرية والأدبية التي عمّت انحاء أوروبا ، وخاصة بعد اختراع آلة

---

(١) كما سنرى في فصل لاحق تطور هذه العلاقات في أراضي الامبراطورية العثمانية ودول الشرق الأقصى حيث استمر العمل بنظام الإمتيازات Capitulations حتى القرن العشرين .
(٢) إنتهى عصر النهضة عام ١٦٠٣ م بوفاة الملكة إليزابيت ملكة إنكلترا .

الطباعة[١] ، وبحركات الاصلاح الديني التي قام بها لوثر وكالفن . وكان من الطبيعي ان تنعكس هذه التطورات على البنيتين السياسية والاقتصادية للمجتمع . فشهدت البنية السياسية بداية نهاية النظام الاقطاعي مع بروز طبقة البرجوازيين ودعمها لتمركز السلطات بأيدي ملوك أقوياء انشأوا دولاً قوية في انكلترا وفرنسا واسبانيا وبروسيا . . . خاضت حروباً ضد بعضها البعض من جهة ، وعاشت فترات طويلة من الحروب الأهلية من جهة أخرى . وشهدت البنية الاقتصادية نمواً في حقلي الصناعة والتجارة استوجب البحث عن اماكن جديدة تكون مصدراً للمواد الأولية واسواقاً للمنتجات الصناعية ، فازدهرت التجارة الدولية بذلك ازدهاراً كبيراً وأصبحت تؤلف المصدر الرئيسي للدخل القومي .

وكما حدث في العصور السابقة ، فقد ارتبط تطور المؤسسة القنصلية في هذه الحقبة بتطور التجارة الدولية ومستلزماته ، ووجدت الدول ان هذه المؤسسة هي المؤسسة الوحيدة المؤهلة لحماية تجارتها الخارجية ورعايتها في عصر كثرت فيه الحروب ، واشتد التنافس التجاري ، وسعت كل دولة الى القضاء على تجارة الدول الأخرى ، وتعرضت السفن التجارية لأعمال القرصنة ، وهددت المخاطر المتعددة مصالح التجار والشركات الكبرى في الأسواق الأجنبية ، إضافة الى صعوبة المواصلات والاتصالات بين مناطق العالم . وحاولت الدول الحد من هذه الأخطار عن طريق عقد الاتفاقيات الثنائية ، إلا أنها لم تنجح لأن تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة كان نادراً جداً . وأمام هذا الواقع وجدت أن الحل الوحيد هو اللجوء الى المؤسسات القنصلية فقامت بتعزيز دورها من اجل القيام بالمهام المطلوبة منها في حماية التجارة الدولية .

وفي مرحلة اولى جاء تعزيز المؤسسة عن طريق تولية جمعيات التجار أو المصارف الكبيرة مهمة اختيار القناصل[٢] ودفع مرتباتهم وتتبع اعمالهم وتلقي

---

(١) إخترعها الألماني يوحنا نوتمبرغ عام ١٤٤٨ م ، وكان أول كتاب أخرجته هو الكتاب المقدس باللغة اللاتينية عام ١٤٥٤ م .

(٢) أناطت جمهورية جنوى ، مثلاً ، مهمة تعيين القناصل ، خلال النصف الثاني من القرن الخامس عشر ، ببنك سان جورج ، راجع في هذا المجال دراسة :

Zourek : «Le Statut et les Fonctions des Consuls». RCADI, 1962, P. 377.

تقاريرهم . ثم ما لبث هذا الاختيار أن أخضع لمصادقة سلطات الدولة المختصة ، وفي مرحلة ثالثة تولتْ الدولة نفسها ، إختيار القناصل وانتدابهم للعمل باسمها في الخارج كممثلين لها ، لهم صفة الوزراء العامين Public Ministers[1] ومنحتهم سلطات واسعة وكلفتهم القيام بمهام دبلوماسية اضافة لاعمالهم القنصلية[2] ، كما احاطتهم بالحصانات والامتيازات التي تتطلبها ممارسة هذه المهام .

من هنا يمكن القول أن القناصل ، الذين تزايد عددهم خلال عصر النهضة مع تزايد حجم التجارة الدولية ، قد قاموا بدور سفراء اليوم ، فهم الذين كانوا يسلمون الرسائل السياسية المرسلة من سلطات دولهم الى سلطات الدولة المضيفة ، ويتفاوضون مع هذه السلطات باسم دولهم ، ويرفعون التقارير السياسية الى حكوماتهم[3] ، بالاضافة الى ممارستهم الوظائف القنصلية التقليدية . ومثال ذلك قيام قناصل كل من جنوى والبندقية برفع تقارير سياسية دورية الى مجالس الشيوخ في بلادهم ، وإناطة مهام بعثة البندقية الدبلوماسية في لندن بقنصلها هناك ، عندما تم استدعاء رئيس هذه البعثة عام ١٤٥٣م الى البندقية[4] .

ولم يقم القناصل بممارسة المهام الدبلوماسية فقط ، بل إنهم استفادوا كذلك من الحصانات والإمتيازات الملازمة لها . وفي هذا المجال يقول فيلمور Phillmore بأن القناصل ، وحدهم ، تمتعوا في تلك الفترة بالامتيازات التي أقرها قانون الأمم Jus Gentium وبجميع الحصانات الممنوحة اليوم

---

(١) وهذا هو مصدر الجدل القانوني الذي برز خلال القرون اللاحقة حول الطبيعة القانونية للقنصل وهل له صفة وزير عام . راجع :

Zourek : 1st. Report, I.L.C. Year Book 1957, vol. 2, N.Y. 1958. P.75.

Zourek : 2nd. Report, I.L.C. Year Book 1960, Vol. 2, N.Y. 1961, P. 3 .

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » المذكور . ص ٢٩٢ - ٢٩٣ .

(٣) . B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8, London 1965, PP. 6 - 7.

(٤) المرجع السابق .

ونشير إلى أن البندقية كانت أول من اعتمد نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة فكان لها خلال القرن السادس عشر سفراء في باريس ولندن ومدريد وروما . . .

للسفراء[1] ، بحيث اعتبر كل مس بحرمة القنصل الشخصية خرقاً لقواعد القانون الدولي[2] .

النبذة الثانية

العلاقات القنصلية في القرنين السابع عشر والثامن عشر

على الرغم من أن جمهورية البندقية قد سبقت غيرها من دول أوروبا في اعتماد نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة فأوفدت إبتداء من منتصف القرن الخامس عشر دبلوماسيين مقيمين دعوا Oratores Venitians إلى كل من القسطنطينية وروما وميلانو ونابولي . . .[3] فإن نظام العلاقات الدبلوماسية الدائمة لم يبدأ بالانتشار في أوروبا إلّا خلال القرن السادس عشر ، فوقع ملك انكلترا وامبراطور المانيا عام ١٥٢٠ معاهدة لتبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة بينهما ، وتم تبادل هذه البعثات بين ملوك فرنسا واسبانيا والمانيا وانكلترا . وجاءت معاهدة وستفاليا لعام ١٦٤٨ تقر مبدأ توازن القوى في أوروبا وتنشط هذه العلاقات وتكسبها صفة الديمومة ، رغم المعارضة التي أبداها في أول الأمر بعض الملوك ، كملك فرنسا هنري الرابع ، وملك انكلترا هنري السابع ، وبعض المجالس ، كمجلس الولايات في هولندا الذي شكك عام ١٦٥١ في فائدتها ، ورغم أن بعض الدول كبولندا عام ١٦٦٠ اقترحت طرد السفراء الأجانب من أراضيها لممارستهم أعمال الجاسوسية[4] . وما ان أشرف القرن السابع عشر على نهايته حتى كانت غالبية دول اوروبا تتبادل العلاقات الدبلوماسية فيما بينها[5] . وتطلق لقب

(١) B.D.I.L., Vol. 8, P.4.

(٢) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». RCADI, 1962 - 2, P. 378. (٤)

(٣) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . دار اليقظة العربية . دمشق ١٩٧٣ ، ص ١٢ .

(٤) راجع محاضرة الدكتور فؤاد شباط : « القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي » دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني . مجلس الخدمة المدنية . بيروت ١٩٦٦ ، ص ٣٥٩ .

(٥) راجع حول ظهور البعثات الدبلوماسية وتطورها : =

سفير على مبعوثيها[1] . وكان لا بـد لهذه البعثـات من ان تخطف من البعثات القنصلية بريقها وتنتزع منها صلاحياتها الدبلوماسية التي مارستها ابتداء من القرن الخامس عشر[2] . فزالت الى الأبد صفة الوزير العام عن القنصل وما لازمها من حصانات وامتيازات دبلوماسية[3] .

رافق هذا التطور ، تطور آخر مهم نجم عن ظهور مبادىء ونظريات جديدة ، كمبدأ استقلال الشعوب ، ومبدأ السيـادة الإقليمية Territorial Sovereignity ، ونظرية إقليمية القوانين ، وكلها أقرت بحق الدولة في تطبيق شرائعها على جميع المقيمين فوق أراضيها ، مما شكل تعارضاً مع نظرية شخصية القوانين التي قامت عليها مؤسسة القنصل ـ القاضي . وأدى هذا التعارض في مرحلة أولى إلى خسارة القناصل العاملين في أوروبا صلاحيتهم القضائية للفصل في النزاعات متى كان أحد أطرافها من رعايا الدولة المضيفة ، وفي مرحلة لاحقة الى خسارة صلاحية الفصل في جميع النزاعات التي تقع ضمن اقليم هذه الدولة .

ومع خسارة الصلاحيات القضائية والدبلوماسية ، وجد القناصل أنفسهم إبتداء من منتصف القرن السابع عشر مجردين من صلاحياتهم الرئيسية التي ميزت مؤسستهم واكسبتها قوتها ومكانتها طوال السنوات السابقة . إلاّ أن مهامهم المتعلقة بالاشراف على شؤون المـلاحة ورعـاية مصـالح دولهم ومواطنيهم التجارية ، أخذت بالإزدياد حتى بلغت في نهاية القرن الثامن عشر مرحلة مهمة[4] .

ولم يحل هذا التغيير في طبيعة المهام القنصلية دون انتشار البعثات القنصلية بشكل مستقل عن البعثات الدبلوماسية وإن كانت تخضع لإشرافها في

= ـ كتاب الدكتور عز الدين فودة المذكور . ص ١٦٧ ـ ١٧٨ .
ـ دراسة Youngالمذكورة ، ص ١٤٥ ـ ١٦٥ .

(١) وكلمة سفير مشتقة من التعبير الكنسي Ambactus ومعناه الخادم .

(٢) Feenwick, Charles G: «International Law». 3rd. Edition, New York 1948, P. 481.

(٣) سنعود إلى تفصيل هذا عند بحث الحصانات والإمتيازات القنصلية والطبيعة القانونية للقنصل .

(٤) Dalloz, Droit International, 1968, Tome I, P.526.

غالبية الأحيان ، فمارست هذه العلاقات دول لم تمارسها من قبل ، كروسيا التي استقبلت خلال القرن السابع عشر بعثات قنصلية أوفدتها بريطانيا والسويد والدانمارك وقامت خلال القرن الثامن عشر بتعيين قناصل لها في الخارج فافتتحت قنصلية في أمستردام عام ١٧٠٧ وفي البندقية عام ١٧١١ وفي هامبورغ وباريس عام ١٧١٥ وفي فيينا عام ١٧١٨ وفي قاديس عام ١٧٢٣ . وافتتحت النمسا قنصليات لها في مدن أوروبا الرئيسية إبتداء من عام ١٧٥٢ إضافة الى قنصلياتها التي افتتحتها قبل ذلك في مدن الشرق[١] . أما الولايات المتحدة فقد عينت قنصلها الأول في فرنسا عام ١٧٨٠ . ونذكر هنا أن الحكومة البريطانية باشرت منذ أواسط القرن السابع عشر مهمة التعيين الفعلي لقناصلها في الخارج ، بعد أن كانت إجراءات التعيين التي تقوم بها من قبل مجرد شكليات نظراً لإناطتها اختيار القناصل بالشركات والمصانع البريطانية ، التي استمرت ، رغم خسارتها لحق الاختيار هذا ، بتحمل نفقات القناصل الذين تقوم الدولة بتعيينهم .

وتولي الحكومة مسؤولية تعيين القناصل أسفر عن تدخل المحسوبيات والوساطات في عملية الاختيار فقضي على مبدأ الكفاءة الذي كانت الشركات توليه الأهمية القصوى . وأصبح القناصل في غالبيتهم مجموعة من الضباط والقضاة المتقاعدين ، الذين لا يفقهون شيئاً من الأعمال القنصلية مما أدى إلى فقدان المؤسسة القنصلية لإنتاجيتها وفاعليتها في عصر توسعت فيه العلاقات القنصلية وازداد عدد القناصل فكان لبريطانيا عام ١٧٤٠ خمسة عشر قنصلاً منهم أحد عشر في مدن الشرق وواحد في لشبونة وواحد في كل من فلاندرز Flanders[٢] والدانمارك وروسيا . وفي عام ١٧٥٠ ارتفع العدد إلى تسعة وثلاثين مع بقاء عدد القناصل في شمال أوروبا ثلاثة فقط . ثم ازداد العدد عام ١٧٩٠ الى ستة وأربعين قنصلاً[٣] .

---

(١) Zourek : 1st report. I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2, P. 75.

كذلك أسست الإمبراطورة ماري تيريزا في فيينا عام ١٧٥٤ الأكاديمية القنصلية لتدريب القناصل .

(٢) وفلاندرز مقاطعة في شمال غرب أوروبا على ساحل بحر الشمال يقع قسم منها اليوم في شمال فرنسا والقسم الآخر في غرب بلجيكا .

(٣) راجع : Platt, D.C.M. «The Cinderella Service». Longmans, London, 1971, PP. 6 - 11.

وعرفت المؤسسة القنصلية إبتداء من منتصف القرن السابع عشر تطوراً مهماً آخر هو قيام الدول بوضع العديد من التشريعات القانونية القنصلية الى جانب وضع التشريعات القانونية الدبلوماسية(١)، فبرزت مجموعات قانونية نظمت شؤون المؤسسة القنصلية وحددت مهامها . ومن أهمها التشريع الفرنسي الشهير Ordonnance de la Marine الذي وضع عام ١٦٨١ في عهد وزارة Colbert والذي تناول في قسم كبير منه موضوع العلاقات القنصلية . ويعتبر هذا التشريع مع تعديلاته لعامي ١٧٧٨ و١٧٨١ أساس القواعد القنصلية المعمول بها في فرنسا حالياً . كذلك أصدرت هولندا عام ١٦٧٨ تعليمات الى قناصلها في إسبانيا وفرنسا وإيطاليا تضمنت قواعد قنصلية مهمة بقي معمولاً بها حتى استبدالها بغيرها عام ١٨٧١ . وقامت الولايات المتحدة باصدار أول تعليمات قنصلية عام ١٧٩٢ استمر العمل بها حتى عام ١٨٥٦ تاريخ استبدالها بتعليمات أخرى ، كما قامت بروسيا بوضع أول تشريع قنصلي لها عام ١٧٩٦(٢) .

وفي القرن الثامن عشر اطلق على القناصل في بعض الأحيان إسم الوكلاء التجاريين Commercial Agents . كما استعمل ، تعبير القنصل المبعوث Consul Missus والقنصل المنتخب Consul Electus ، إلاّ أن معيار التفريق بين هذين الصنفين لم يكن واضحاً كمعيار التفريق الحالي بين القنصل المسلكي Career Consul والقنصل الفخري Honorary Consul .

وأخيراً نشير إلى استمرار القناصل خلال هذه الفترة في ممارسة أعمالهم الخاصة الى جانب ممارستهم لأعمالهم الرسمية نظراً لأن هذه الأعمال الخاصة كانت تؤلف مصدر دخلهم الأساسي(٣) .

---

(١) نذكر منها التشريع الفرنسي الصادر في ١٣ فنتوز من السنة الثانية لإعلان الجمهورية الأولى وتشريع الملكة آن البريطاني الصادر عام ١٧٠٩ والذي أنشأ هيئة من ثلاثة من كبار القضاة للنظر في دعاوي الإعتداء على السفراء .

(٢) راجع :

— Zourek: 1st. report. Op. cit. P. 75.

— Stuart: Practice. P. 288.

(٣) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I, Tome 106, 1962 - 2, P. 383.

النبذة الثالثة

العلاقات القنصلية في القرن التاسع عشر

في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر عرف المجتمع الأوروبي تحوّلاً أساسياً آخر نتيجة للثورة الصناعية مع ما رافقها من زوال النظام الاقطاعي واعتماد التقسيم الجديد للعمل وانتشار التصنيع ونمو المدن الصناعية واختراع المحرك البخاري واستعماله في صناعة السفن والسكك الحديدية مما أدى الى سهولة المواصلات وجعلها في متناول الجميع ، فانعكس كل هذا على التجارة الدولية إزدهاراً واتساعاً في حجم المبادلات . ثم جاء شق قناة السويس في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ليزيد من اتساع هذا الازدهار وانتعاش المؤسسة القنصلية من جديد ، فتضاعف عدد البعثات القنصلية[1] وعمدت الدول الى تنظيمها وتحديد مهامها عن طريق إصدار تشريعات داخلية أو عقد معاهدات ثنائية[2] . وقد تميز تطور العلاقات القنصلية خلال هذا القرن بما يلي :

أولاً ـ تزايد إهتمام الدول بالمؤسسة القنصلية كمؤسسة من مؤسساتها الرسمية ، وبوضع القناصل كموظفين رسميين تابعين لها يتقاضون مرتباتهم من الخزينة العامة ويحرم عليهم تعاطي أي عمل خاص الى جانب أعمالهم الرسمية . وأدى هذا الإهتمام إلى صدور العديد من التشريعات والتنظيمات القنصلية أهمها تلك التي أصدرتها فرنسا عام ١٨٣٣ كتكملة لسابقاتها التي أصدرتها في القرن الثامن عشر ، وتلك التي أصدرتها بريطانيا عام ١٨٢٥ وعرفت بقانون كانينغ Caning's Consular Act الذي أخضع السلك القنصلي البريطاني لنظام الخدمة العامة Civil Service [3] ، وتلك التي أصدرتها سردينيا عام ١٨١٥ وروسيا عام ١٨٢٠ وهولندا عام ١٨٣٨ وألمانيا في الأعوام ١٨٧١ ، و١٨٧٣ و١٨٧٦ وموناكو عام ١٨٧٨ ورومانيا عام ١٨٨٠ واليابان عام ١٨٩٩ .

---

(١) كان عدد القناصل الإنكليز مثلاً عام ١٧٩٠ ، ٤٦ قنصلاً ، وارتفع عام ١٨١٤ إلى ٥٧ قنصلاً ، وعام ١٨٧٤ بعد إقامة العلاقات القنصلية مع دول أميركا اللاتينية إلى ٧٥ قنصلاً ، راجع كتاب Platt المذكور ، ص ١١ .

(٢) Dalloz, «Droit International,» Tome 1, 1968, P. 526.

(٣) راجع كتاب Platt . المذكور ، ص ٦ .

أما الولايات المتحدة فأصدرت تشريعاً قنصلياً عام ١٨٥٦ رفعت بموجبه مرتبات القناصل وحددت مهامهم وحقوقهم ، إلا أن المؤسسة القنصلية فيها بقيت خارج نظام الخدمة العامة Civil Service إلى أن أصدر تيودور روزفلت قراراً في ٢٧ حزيران (يونيو) ١٩٠٦ أنشأ بموجبه السلك القنصلي وألحقه بهذا النظام[١] . وسنّت دول أميركا اللاتينية عدداً من التشريعات القنصلية : كولومبيا عام ١٨٦٦ وبارغواي عام ١٨٧١ وبوليفيا عام ١٨٨٧ وغواتيمالا عام ١٨٩٢ وبيرو ١٨٩٨[٢] .

ثانياً ـ إتخذ تنظيم العلاقات القنصلية طابعاً دولياً فتم عقد العديد من الإتفاقيات القنصلية Consular Conventions ـ الى جانب مثيلاتها الدبلوماسية[٣] . وكان القرن الثامن عشر قد عرف توقيع بعض الإتفاقيات وأشهرها إتفاقية باردو Pardo التي عقدت في ١٣ آذار (مارس) ١٧٦٩ بين فرنسا واسبانيا وحددت بالتفصيل القواعد التي ترعى وضع القنصل القانوني في كل من البلدين كالقواعد المتعلقة بحصانته الشخصية وشروط تطبيقها[٤] . وبحقه في رفع شعار بلاده على منزله[٥] . واستمر العمل بهذه الاتفاقية حتى عدّلت باتفاقية اخرى عقدت عام ١٨٦٢ .

وهكذا قامت الدول في القرن التاسع عشر بتوقيع عشرات المعاهدات القنصلية[٦] . فلو أخذنا المعاهدات التي وقّعتها كل من فرنسا وألمانيا مع

---

(١) Encyclopedia Britannica, Vol. 6, 1973, P. 409.

(٢) Zourek : 1st. Report. I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, N.Y. 1958, P. 76.

(٣) نذكر منها الاتفاقيات الدبلوماسية بين البرتغال وكل من بريطانيا وتركيا عام ١٨٠٩ ، وبين فرنسا وعدة دول في أميركا اللاتينية عام ١٨٤٣ ، وبين فرنسا وإيران عام ١٨٥٥ . . .

(٤) وذلك في المادة الثانية من هذه الاتفاقية . راجع :
Zourek : 2nd. Report. I.L.C. Yearbook 1960, Vol. 2, P. 7.

(٥) Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 15, 1958, P. 88.

(٦) يذكر فيلمور Phillomore أنه قد تم توقيع ١٤٠ معاهدة قنصلية قبل عام ١٨٧٦ تتعلق بوظائف القناصل وامتيازاتهم وحصاناتهم منها ١٠ في القرن ١٧ و٣٣ في القرن ١٨ و٩٧ في القرن ١٩ . راجع :
Phillmore, Robert: «Commentaries upon International Law». 3rd. Edition, Vol. 2 . Butterworths, London 1882, P. 280.

الدول الأخرى لتبيّن لنا بوضوح مدى الانتشار الذي بلغته هذه المعاهدات وخاصة خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر :

١ - وقّعت فرنسا معاهدات قنصلية Consular Treaties عدة نذكر منها المعاهدات مع :
تشيلي في ١٥ أيلول (سبتمبر) ١٨٤٦ ، والولايات المتحدة في ٢٣ شباط (فبراير) ١٨٥٣ ، واسبانيا في ٢٧ كانون الثاني (ينايـر) ١٨٦٢ ، وفنزويلا في ٢٤ تشرين الأول (اكتوبر) ١٨٥٦ ، وإيطاليا في ٢٦ تموز (يوليو) ١٨٦٢ ، والبرتغال في ١١ تموز (يوليو) ١٨٦٦ ، وهنغاريا في ١٩ كانون الأول (ديسمبر) ١٨٦٦ ، وروسيا في ١ نيسان (ابريل) ١٨٧٤ ، واليونان في ٧ كانون الثاني (يناير) ١٨٧٦ ، والدومنيكان في ٢٥ تشرين الأول (اكتوبر) ١٨٧٨ ، وبوليفيا في ١٥ آب (أغسطس) ١٨٩٧ .

٢ - وقّعت المانيا معاهدات قنصلية عدة ، نذكر منها المعاهدات مع : إسبانيا في ١٢ كانون الثـاني (يناير) ١٨٧٢ ، وكوستاريكا في ١٨ أيار (مايو) ١٨٧٥ ، وإيطاليا في ١٨ أيار (مايو) ١٨٧٥ أيضاً ، واليونان في ٢٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٨٨١ ، والبرازيل في ١٠ كانون الثاني (يناير) ١٨٨٢ ، وصربيا في ٦ كانون الثاني (يناير) ١٨٨٣ ، وجنوب افريقيا في ٢٢ كانون الثاني (يناير) ١٨٨٥ ، والدومنيكان في ٣٠ كانون الثاني (يناير) ١٨٨٥[1] .

وعرف القرن التاسع عشر العديد من الاتفاقيات والمعاهدات التجارية التي أقرت قواعد دولية مهمة ، كمنح الامتيازات على أساس مبدأ المعاملة بالمثل Reciprocity وكشرط الدولة الأكثر رعاية Most-Favoured- Nation Clause نذكر منها : المعاهدة الموقعة بين بريطانيا والباب العالي عام ١٨٠٩ ، ومعاهدة الصداقة والتجارة والملاحة بين بريطانيا والمكسيك عام ١٨٢٦ ، والمعاهدة الموقعة بين هولندا والمكسيك عام ١٨٢٧ ، ومعاهدة

---

(١) Zourek : 2nd Report. Op. Cit. PP. 7 - 8

وعن الاتفاقيات التي وقعتها بريطانيا راجع :

B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8, PP. 8 - 11.

التجارة والملاحة المعقودة بين روسيا والولايات المتحدة في ١٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٨٣٢ ، ومعاهدة الملاحة والتجارة بين بريطانيا وايطاليا المعقودة في ٦ آب (أغسطس) ١٨٦٣ ، ومعاهدة الصداقة والتجارة بين فرنسا والولايات المتحدة المعقودة في ٨ شباط (فبراير) ١٨٧٨ ، ومعاهدة الملاحة بين فرنسا والسويد والنروج الموقعة في ٣٠ كانون الأول (ديسمبر) ١٨٨١ . ولعل أشهر هذه المعاهدات معاهدة Cobden التي عقدت بين انكلترة وفرنسا عام ١٨٦٠[١] .

ثالثاً ـ عرف القانون القنصلي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر محاولات تقنين جدّية[٢] بعد أن كان القانون الدبلوماسي قد عرف طريقه الى التقنين في مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ الذي وضع حداً لحروب نابوليون وقام بوضع أصول الصدارة (قواعد الأسبقية) بين ممثلي الدول على أساس تصنيفهم الى فئات[٣] . وقد تضمنت مشاريع « التقانين » القنصلية مزيجاً من قواعد القانون الدولي العرفية وآراء المؤلفين الشخصية . وأشهر هذه المشاريع :

١ ـ مشروع السويسري بلانتشلي ١٨٦٨ . Johan Gaspart Bluntschli . في كتابه : «Das Moderne Volkerrecht Der Civilisirten Staten Als Rechtsbush Dargestellt» الذي ترجم إلى الفرنسية بعنوان : «Le Droit International Codifié»[٤] . وقد خصصت المواد من ٢٤٤ إلى ٢٧٥ من هذا المشروع للعلاقات القنصلية .

٢ ـ مشروع الأميركي فيلد ١٨٧٢ : David Dudley Field في كتابه : «Draft Outlines of an International Code»[٥] . وقد خصصت المواد ١٥٩ إلى ١٨٥ من الفصل الثامن للقناصل .

٣ ـ مشروع الايطالي فيوري ١٨٨٩ ـ ١٨٩٠ Pasquale Fiorie في كتابه :

---

(١) راجع كتاب سهيل فريجي : العلاقات القنصلية والدبلوماسية . دار النشر غير مذكورة ، بيروت ١٩٧٠ ، ص ١٥ ، ومحاضرة الدكتور فؤاد شباط . المذكورة . ص ٣٦٤ .

(٢) راجع : Stuart: Practice.. P. 290

(٣) وقد استكمل هذا التقنين ببروتوكول « إكس لاشابل » عام ١٨١٨ .

(٤) وترجمه M.C. Lardy وأصدرته دار Guillaumin et Cie. الباريسية . الطبعة الخامسة ١٨٩٥ .

(٥) راجع الطبعة الثانية التي أصدرتها عام ١٨٧٦ في نيويورك دار : Baker, Voorhis and Company.

«Il Diritto Internazionale Codificato ela Sua Sanzione Guiridica»
وقد ترجم الكتاب الى الفرنسية عام ١٩١١ بعنوان : « Le droit Interna- tional Codifié et sa Sanction Juridique» [١] وإلى الانكليزية عام ١٩١٨ بعنوان : « International Iaw Codified and its Legal Sanction» [٢] . وتناول القسم الخامس من الكتاب الأول من هذا المشروع حقوق وواجبات ومهام وامتيازات القناصل .

٤ ـ قام معهد القانون الدولي خلال دوراته المنعقدة في لوزان عام ١٨٨٨ وهامبورغ عام ١٨٩١ وجنيف عام ١٨٩٢ والبندقية عام ١٨٩٦ بدراسة الوضع القانوني للقنصل وانتهى عام ١٨٩٦ الى وضع مشروع من ٢١ مادة تناولت حصانات القناصل .

رابعاً ـ على الرغم من الازدهار الذي عرفته المؤسسة القنصلية ومن ازدياد حجم العلاقات القنصلية وأهميتها ، فإن مجتمع القرن التاسع عشر الذي تميز بنظام الطبقات الاجتماعية ، صنف القناصل ضمن طبقة أدنى من طبقة زملائهم الدبلوماسيين بسبب تعلق أعمالهم برعاية مصالح الأفراد بينما يقوم الدبلوماسيون بتمثيل الدولة والاهتمام بمصالحها . ونجم عن هذا التمييز ، تمييز في المعاملة . ففرض على القناصل في إنكلترة مثلاً إرتداء ملابس رسمية مطرزة بالفضة بينما ارتدى الدبلوماسيون ملابس رسمية مطرزة بالذهب . وكانت تحية القنصل العام تتم باطلاق تسع طلقات مدفع والقنصل سبع طلقات ، وهي طلقات أقل بكثير من تلك التي كانت تتم بها تحية الدبلوماسي . كذلك كان ترتيب أسبقية القنصل العام تأتي بعد السكرتير الثالث ، كما كان للدبلوماسيين انديتهم الخاصة المنفصلة عن أندية القناصل[٣] . وهذا الوضع أدّى إلى الحد من طموح القناصل والى تزايد شعورهم بالغبن مما دفع الدول الى العمل للقضاء على هذا التمييز بتوحيد سلكيها القنصلي والدبلوماسي وكانت فرنسا السباقة في هذا المجال

(١) وهي ترجمة الطبعة الرابعة وقام بها Ch. Antoine وصدرت عام ١٩١١ عن دار A. Pedone الباريسية .

(٢) وقام بالترجمة Edwin M. Borchard. وصدر عام ١٩١٨ في نيويورك عن دار Baker, Voorhis and Co.

(٣) راجع كتاب Platt . المذكور . ص ١ ـ ٣ .

فأصدرت عام ١٨٨٣ مرسوماً تم بموجبه توحيد سلكيها[١] ، إلا أن عملية التوحيد لم تنتشر وتعم إلاّ خلال القرن العشرين كما سنرى[٢] .

خامساً ـ أصبحت المهام القنصلية متنوعة ، تنوع العلاقات الاقتصادية والتجارية والثقافية بين الدول ، ومتعددة بتعدد حاجات المواطنين في الخارج وما تستلزمه من رعاية لشؤونهم وحماية لمصالحهم ، بينما زال الى غير رجعة في أوروبا دور القنصل القضائي والسياسي وزال معه ذلك التوسع في مفهوم الحصانات والامتيازات القنصلية .

سادساً ـ الى جانب تعيين قناصلها المسلكيين قامت الدول عند الحاجة بتعيين قناصل من بين المقيمين داخل أراضي الدولة المضيفة من البارزين من التجار ورجال المصارف والمحامين والأطباء . . . وسمي هؤلاء بالقناصل الفخريين Honorary Consuls .

●

والخلاصة أن المؤسسة القنصلية مرت ، خلال الفترة الممتدة من منتصف القرن الخامس عشر حتى نهاية القرن التاسع عشر ، بمرحلة انكماش بين مرحلتي ازدهار . ففي مرحلة الازدهار الأولى التي امتدت حتى نهاية القرن السادس عشر ، انتقلت المؤسسة من مرحلة القنصل القاضي الممثل لجماعة التجار والمنتخب من قبلهم الى مرحلة القنصل الممثل لدولته والمعين من قبلها والذي تولى مهام دبلوماسي اليوم وتمتع بحصاناته .

وفي مرحلة الانكماش خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر تحدد إطار المهام القنصلية بعد ان جردت في الغرب ، من السلطة القضائية والصلاحيات السياسية ، فبرز مفهوم جديد لطبيعة الوظيفة القنصلية ولحصاناتها وامتيازاتها كما أرسيت أسس العلاقات القنصلية ، كعلاقات تنشئها الدول وترعاها ضمن اطار مؤسساتها .

---

(١) Encyclopedia Britannica. Op. Cit. P. 429.

(٢) قامت الولايات المتحدة بتوحيد سلكيها عام ١٩٢٤ بصدور قانون روجرز .كما وحدت بريطانيا سلكيها عام ١٩٤٣ .

وجاءت فترة الازدهار الثانية خلال القرن التاسع عشر توضح الصورة وترسخ المفهوم مع التوسع الهائل في حجم العلاقات القنصلية . وهكذا فما أن أشرف القرن التاسع عشر على نهايته حتى كانت جميع الدول المستقلة ذات السيادة تمارس العلاقات القنصلية ضمن اطار من القواعد الدولية العرفية والمعاهدات الثنائية ، بواسطة قنصليات تشكل جزءاً من وزارات الخارجية(١) وبواسطة قناصل مسلكيين ترعى أوضاعهم وتحدد مهامهم وحصاناتهم تشريعات داخلية وتعليمات متنوعة ، اضافة الى القواعد التي تضمنتها الاتفاقات الثنائية وأقرها العرف الدولي، ودون أن يؤدي ذلك الى الحؤول دون تعيين قناصل فخريين في بعض الأحيان(٢) .

---

(١) Sorensen Max: «Manual of public Int. Law» Macmillan - st. Martin's Press N.Y, 1968 P. 415.

(٢) لم نتطرق إلى التطور التاريخي لمفهوم الحصانات والامتيازات القنصلية ومداها ، باعتبار أننا سنعود إليها عند دراستنا لهذه الحصانات والامتيازات ،وللطبيعة القانونية للقنصل .

الفصل الرابع

العلاقات القنصلية في الدولة الاسلامية والامبراطورية العثمانية ودول الشرق الأقصى

(أنظمة الامتيازات)

تميز تاريخ العلاقات القنصلية في الشرق عنه في الغرب بنظام الامتيازات الأجنبية الذي استمر العمل به خلال قرون عدة ، امتدت حتى القرن العشرين . وتعود جذور هذا النظام الى مؤسسة القنصل القاضي التي عرفها الشرق والغرب معاً في العصور الماضية كما بيّنا . وعلى الرغم من إختفاء مؤسسة القنصل القاضي في الغرب في أواسط القرن السابع عشر كنتيجة لظهور مبادىء الحرية والسيادة الوطنية وإقليمية القوانين ، فإن هذه المؤسسة قد واصلت نموها في أراضي الامبراطورية العثمانية حيث إتسعت صلاحيات القناصل وتزايدت حصاناتهم وامتيازاتهم حتى برز نظام الإمتيازات Capitula-tions ولا بد لنا قبل دراسة هذا النظام من الاطلاع على تاريخ العلاقات القنصلية في الدولة الاسلامية ، مما يسهل علينا تفهم طبيعته . وعرفت دول الشرق الأقصى كذلك نظاماً مشابهاً لنظام الامتيازات الأجنبية الذي عرفته الامبراطورية العثمانية ، هو نظام الامتيازات القضائية ، ويسمى كذلك نظام عدم الخضوع للاختصاص الاقليمي Extraterritoriality . وفي هذا الفصل وضمن نبذات ثلاث سنعالج ما يلي :

النبذة الأولى : العلاقات القنصلية في الدولة الاسلامية .
النبذة الثانية : نظام الامتيازات الأجنبية في الامبراطورية العثمانية .
النبذة الثالثة : نظام الامتيازات القضائية في دول الشرق الأقصى .

النبذة الأولى

العلاقات القنصلية في الدولة الاسلامية

عرف العرب قبل الاسلام تبادل الرسل بين القبائل . وبعد ظهور الإسلام

إستعمل الرسل للدعوة لإعتناقه ، أو لعقد هدنة أو صلح أو تبادل أسرى . وفي مرحلة لاحقة لجأ العرب الى إيفاد الرسل من أجل القيام بتحقيق أهداف إقتصادية أو عقد معاهدات تجارية . وفي عهد العباسيين قامت الدبلوماسية بدور مهم ، فأرسل المبعوثون إلى بلاطات الدول المجاورة للقيام بمهام متنوعة : سياسية وتجارية وثقافية وإجتماعية . . . كذلك قام الفاطميون والمماليك بإرسال بعثات دبلوماسية الى دول آسيا وأوروبا توصلت الى عقد العديد من معاهدات الصداقة والتجارة[1] . وهكذا عرفت الدولة الإسلامية الكثير من السفارات ، ووضعت قواعد دبلوماسيتها وحددت صفات سفرائها وأقرت للمبعوثين الأجانب بعض الإمتيازات والحصانات كإعفائهم من الضرائب وإحاطتهم بمراسم تكريمية ومنع الإعتداء عليهم وعلى أموالهم[2] .

ولم يلقَ النظام القنصلي من العرب الإهتمام الذي لقيه النظام الدبلوماسي ، نظراً لارتباطه بمصالح التجارة التي لم تكن موضع إهتمام الدولة الاسلامية في بادىء الأمر . ولكن هذا لم يكن يعني إنصراف العرب عن التجارة ، أو ضعف العلاقات التجارية بين الدولة الاسلامية والدول المجاورة ، فالرسول ﴿ﷺ﴾ كان من مشجعي التجارة ، وعمر بن الخطاب أبرم أول معاهدة لجباية العشور من تجار Hierapolis[3] وبموجبها أعفيت السلع التي تقل قيمتها عن مائتي درهم من الرسوم الجمركية[4] . وقد نشط تجار العرب وسبقوا دولهم في الوصول الى البلاد الأجنبية فعرفت مدن غربية عدة ، قضاة عرباً إختيروا من

---

(١) Sen, B.: «A Diplomat's Handbook of Int. Law and Practice». Martinus Nijhoff. The Hague, 1965, P. 5.

(٢) راجع حول العلاقات الدبلوماسية عند العرب :
- كتاب الدكتور عز الدين فودة : « النظم الدبلوماسية (الكتاب الأول) » . دار الفكر العربي . القاهرة ١٩٦١ . ص ١١٦ - ١٥٧ .
- وكتاب الدكتور صبحي المحمصاني : « القانون والعلاقات الدولية في الإسلام » . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧٢ . ص ١٢٥ - ١٣٤ .
- وكتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم - قانون السلام » . منشأة المعارف . الاسكندرية ١٩٧٠ . ص ٧٦٩ - ٧٧٢ .

(٣) و Hierapolis كلمة يونانية تعني « المدينة المقدسة » . وهي مدينة قديمة في سوريا كانت تقع على بعد ٨٠ كلم إلى الشمال الشرقي من حلب حيث تقوم اليوم مدينة منبج السورية .

(٤) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : المذكور أعلاه . ص ٧٦٩ .

بين البارزين من التجار العرب وقاموا بمهمة فض النـزاعات بين هؤلاء التجار[1] . ومن جهة أخرى قام الحكام العرب بتكليف شاهبندر التجار ، وهو كبيرهم ، برعاية شؤون التجار الأجانب المقيمين في الأراضي العربية ، كما قاموا فيما بعد بمنح هؤلاء التجار نوعاً من الحماية الذاتية التي أتاحت لهم تطبيق قوانينهم الشخصية بواسطة أشخاص يختارونهم من بينهم . وبهذا عرفت بعض المدن العربية في القرن التاسع الميلادي نوعاً من المؤسسات القنصلية الأجنبية[2] . ويرى كثير من الكتّاب أن التمثيل القنصلي الذي إزدهر في مدن الشرق إبتداء من القرن الحادي عشر الميلادي إرتكز على منح المسلمين أهل الذمة حق البقاء على دينهم وممارسة شعائره[3] .

ولكن الإزدهار الكبير للعلاقات القنصلية قد حدث خلال الحملات الصليبية التي بدأت في أواخر القرن الحادي عشر واستمرت حوالي مائتي سنة ، وذلك كنتيجة لتدفق عدد كبير من التجـار الفرنسيين والأسبـانيين والايطاليين ، أثناء هذه الحملات ، على مدن الشرق يحدوهم الأمل في الحصول على خيراته والتنعم بغناه ، إضافة الى تأمينهم لطريق تجارتهم الى الشرق الأقصى . وقد صاحب هؤلاء التجار بعثات الفرنسيسكان التي أنشأت المدارس والأديرة ، فتكوّنت جاليات أجنبية استوطنت مدن الشرق ، وتقدمت بعد انتهاء كل حملة صليبية من الأمراء المسلمين بطلب الموافقة على إختيار قنصل لها من بين أفرادها البارزين لتولي رعاية شؤونها والفصل في نزاعاتها وفقاً لقوانينها الشخصية . وكان الأمراء يلبّون طلب هذه الجماعات المستأمنة عملاً بأحكام الشريعة الاسلامية المتسامحة[4] . وهكذا وضع هؤلاء الأمراء ، بمـوافقتهم على قيام هـذه المؤسسات القنصليـة ، الأسس الأولى لنظام الامتيازات الأجنبية .

وللدلالة على مدى انتشار المؤسسات القنصلية الأجنبية ، الذي نجم عن إزدهار التجارة بين مدن حوض البحر المتوسط الأوروبية والشرقية ، نذكر أن

(١) Stuart. Practice... P. 280

(٢) Sen, B : Handbook. P. 202

(٣) د . حامد سلطان : « أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية » . دار النهضة العربية . القاهرة ١٩٧٤ . ص ٢٠١ .

(٤) راجع كتاب الدكتور صبحي المحمصاني . المذكور . ص ١٣٣ .

تجار أمالفي Amalfi حصلوا على حق إقامة مخازن لهم Ware Houses وإختيار قناصل من بينهم في عكا عام ١١٨٠م ، وصور عام ١١٢٣م ، والقدس عام ١١٥٧م ، وإنطاكية وطرابلس عام ١١٧٠م ، ونابلس عام ١١٩٠م . كما حصل تجار بيزا Pisa على حقوق مماثلة في المغرب عام ١١٣٣م ، وصور عام ١١٨٧م ، وعيّن تجار مرسيليا قناصل لهم في بيروت وصور عام ١٢٢٣م ، وفي الاسكندرية عام ١٢٦٧م . وهذا ما فعله تجار مونبيليه في إنطاكية وطرابلس عام ١٢٤٣م . كما أقام تجار ناربون أول قنصل لهم في الاسكندرية عام ١٣٧٧م[١] . وكان لقناصل البندقية في مصر خلال القرن الثالث عشر دور مهم أدى إلى عقد معاهدة تجارية بين مصر والبندقية في أواسط القرن الثالث عشر على الرغم من القرار الذي أصدره المجمع الكنسي المسكوني عام ١١٧٠م ومنع بموجبه المسيحيين من الإتجار مع المسلمين[٢] . ويقول فيلمور Phillmore إن القرن الرابع عشر شهد عقد معاهدات عدة بين الدول المسيحية والاسلامية نصت على إنشاء قنصليات غربية في المدن الاسلامية ، وخاصة في مدن مصر[٣] . وقامت فلورنسا في أواسط القرن الخامس عشر بتأسيس فندق لها وقنصلية دائمة في الاسكندرية . ودفع هذا الانتشار الواسع للقنصليات في مدن الشرق ، مع ما صاحبه من تبلور في طبيعة المؤسسة القنصلية وفي اختصاص القناصل القضائي ، الجنائي والمدني ، الكثير من العلماء إلى اعتبار أن المؤسسة القنصلية قد نشأت فعلاً في الشرق ومنه إنتقلت إلى الغرب بواسطة الصليبيين منذ القرن الثاني عشر للميلاد[٤] . وفي هذا الرأي كثير من الصحة ، فعلى الرغم من تعرف بعض مدن أوروبا الى نظام القنصل القاضي قبل القرن الثاني عشر للميلاد ، إلاّ أن هذا النظام بقي محدود الانتشار ولم يكتسب دوره الدولي الفاعل إلاّ إبتداء من القرن الثالث عشر .

ولم يتأثر الوضع المميز للجاليات الأجنبية في الشرق بتقلص سلطة

---

(١) Zourek : 1st. Report. I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2, N.Y. 1958, P. 73.

(٢) الدكتور حامد سلطان : «أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية» . دار النهضة العربية . القاهرة ١٩٧٤ . ص ٢٠١ .

(٣) B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8. P. 3.

(٤) راجع كتاب الدكتور صبحي المحمصاني . المذكور . ص ١٣٣ . كذلك :

— Oppenheim, L: «International Law». Vol.1. 8th. ed. Longmans, London 1967, P. 3.

— Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 15, Espasa-Calpe S.A. Madrid 1958, P. 86.

الدولة البيزنطية أو بزوال حكم ممثلي الملوك المسيحيين بعد انتهاء الحروب الصليبية ، بل إنه ، على العكس ، استمر وترسخ بعد سقوط القسطنطينية بيد محمد الفاتح عام ١٤٥٣ ونشوء الدولة العثمانية التي قامت بمنح قناصل الدول الأجنبية حقوقاً واسعة وصلاحيات سياسية وقضائية في ظل نظام عرف بنظام الإمتيازات الأجنبية .

النبذة الثانية

نظام الامتيازات الأجنبية في الأمبراطورية العثمانية

The Capitulations

مع صعود نجم الدولة العثمانية وبروزها كقوة كبيرة في أواخر القرن الخامس عشر وأوائل القرن السادس عشر سعى التجار الأوروبيون المقيمون في القسطنطينية ومدن الشرق المهمة الأخرى الى الحصول على موافقة الدولة الفتية على إستمرارهم في تطبيق النظام الذي عهدوه في أيام البيزنطيين والذي خوّلهم حق تعيين أحدهم قنصلاً يفصل في نزاعاتهم ويرعى شؤونهم وفقاً لقوانينهم الشخصية . وقد تمكن هؤلاء التجار بواسطة ملوكهم من الحصول على ما طلبوه عبر إعلانات أصدرها السلاطين العثمانيون شكلت بما تضمنته من حقوق مميزة ما عرف بنظام الامتيازات The Capitulations-Régime des Capitulations _[١] .

ويخطىء كثير من الشراح عندما يعتبرون نظام الامتيازات مجموعة من الاتفاقيات عقدت بين الدولة العثمانية والدول الغربية . فالامتيازات الأجنبية في البداية لم تمنح عبر إتفاقيات ثنائية بل بواسطة قرارات أصدرها السلاطين . والسلطان ، الذي كان يعتبر نفسه أمير المؤمنين وظل الله على الأرض وملك الملوك ، ما كان ليرضى بعقد إتفاقيات ثنائية مع ملوك كان يعتبرهم أدنى منه منزلة . وقد عامل العديد من سفرائهم المعتمدين لديه معاملة خشنة ، فكان في أحيان كثيرة يتركهم أعواماً في الانتظار قبل السماح لهم بالمثول بين يديه[٢] .

---

(١) والكلمة مشتقة من Capitula ومعناها باب ، نظراً لكون هذه الاتفاقيات ـ إن صحت تسميتها بالاتفاقيات ـ قد تألفت من عدة أبواب .

(٢) مثاله وصل سفير فرنسا Gabriél de Guilleragues إلى استانبول عام ١٦٧٩ واستقبله السلطان أول مرة عام ١٦٨٤ .

وعند مثولهم كان يمتنع عن الرد على خطبهم ويكتفي بإرسال أحد مساعديه ، بعد ذلك ، كالصدر الأعظم إدريس أفندي (وزير الخارجية) لينقل إليهم انطباعاته[1] . وما ينفي عن نظام الامتيازات صفة الاتفاقية أو المعاهدة ، هو أن هذا النظام لم يرتب موجبات إلاَّ على أحد الفريقين لا على كليهما ، ولم ينشىء حقوقاً متبادلة بين الطرفين . ولقد أقرت محكمة التحكيم الدائمة هذا الرأي ونفت عن نظام الامتيازات صفة الاتفاق المتبادل ، وذلك خلال نظرها في عام ١٩٠٥ في قضية المراكب الشراعية في مسقط ، وإعتبارها أن منح الامتيازات الأجنبية كان يتم بواسطة مراسيم أو قرارات إفرادية يصدرها الباب العالي بالرغم من تسميتها بالإتفاقيات[2] . ونشير الى أن هذه الامتيازات قد تحوّلت مع ضعف الدولة العثمانية من إمتيازات ممنوحة من السلاطين بمحض إرادتهم إلى إمتيازات مفروضة عليهم فرضاً .

ومن جهة أخرى رأى بعض فقهاء القانون الدولي في نظام الامتيازات ، نتيجة حتمية لإعتماد الشريعة الإسلامية كمصدر وحيد للقانون في الدولة العثمانية . فهذه الشريعة ترعى ، في رأيهم ، أوضاع المسلمين فقط ، وتحرم تطبيق أحكامها على غيرهم ، وهذا ما فرض على السلاطين اللجوء إلى تقليد قديم كان متبعاً في السابق يقضي بإخضاع الأجانب لأحكام قوانينهم الشخصية ، فوافقوا على تولية رؤساء الكنائس والملوك الأجانب أو من يمثلهم ، من السفراء والقناصل[3] الاهتمام الكامل بشؤون أتباعهم

---

(١) ويبرز اعتداد السلطان بنفسه في مخاطبة سليمان القانوني لملك فرنسا فرنسوا الأول إذ كتب إليه قائلاً : « أنا سلطان السلاطين وملك الملوك ، مانح التيجان للملوك وظل الله على الأرض ، إليك أنت فرنسوا ملك فرنسا » . . . راجع كتاب :

- الدكتور فيليب حتي : « لبنان في التاريخ » ، مؤسسة فرنكلين ، بيروت - نيويورك ١٩٥٩ ، ص ٤٤٦ .

(٢) Muscat Dhows . راجع : Schwarzenberger, Georg: «International Law». Vol.1, 3rd. ed., Stevens and Sons, London 1969, P. 85.

راجع كذلك ما ذكره الدكتور عادل إسماعيل حول الامتيازات الأجنبية في كتابه :

«Documents Diplomatiques et Consulaires Relatifs à L'Histoire du Liban». Vol. 1, Editions des Oeuvres Politiques et Historiques, Beyrouth 1975, P. 12, 45.

(٣) Hyde, Charles Cheney : «International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the U.S.» Vol. 2, 2 nd. Edition, Little Brown and Co., Boston 1951, P. 850

ورعاياهم . وفي رأي هؤلاء الفقهاء أن رغبة السلاطين هذه توافقت مع رغبة الملوك الغربيين في استمرار خضوع رعاياهم لقوانينهم الشخصية أثناء اقامتهم في الدول غير المسيحية التي وصفوها بالبربرية ورفضوا قبولها ضمن مجموعة الأمم[1] . والواقع أن في هذا التفسير وفي وصف الدول غير المسيحية بالبربرية أو غير المتحضرة كثيراً من التجني والتحامل على الإسلام . فالإسلام دين متسامح ، سنّ قواعد دينية وأخرى دنيوية ، ونظم فيما نظم وضع الأجانب فحماهم وساواهم في كثير من الحقوق والواجبات بالمسلمين . ولا يمكن تفسير تساهله مع أهل الذمة من المستأمنين وتسامحه معهم وقبوله استمرارهم في معتقداتهم الدينية وممارستهم لشعائرها ، تفسيراً مناقضاً للحقيقة ، يفهم منه أن الإسلام قد حرم تطبيق أحكامه على غير المسلم وصنّفه في مرتبة أدنى من مرتبة المسلم[2] .

وسنرى في فقرات ثلاث نظام الامتيازات الأجنبية في الدولة العثمانية في نشوئه وانتشاره (الفقرة الأولى) وفي مضمونه (الفقرة الثانية) وفي زواله (الفقرة الثالثة) .

الفقرة الأولى

نشوء نظام الامتيازات الأجنبية وانتشاره

بعد سقوط القسطنطينية عام ١٤٥٣ سمح لرعايا مدينة جنوى بمتابعة تمتعهم بالحقوق التي كانت لهم في عهد البيزنطيين . وفي العام التالي ، أي في عام ١٤٥٤ ، حصل تجار البندقية على إمتياز مماثل[3] تلاه آخر عام ١٥٢١[4] . وقامت الدولة الناشئة كذلك بمنح البطريرك المنتخب جناديوس الثاني Gennadius II ، بطريرك الكنيسة الشرقية المقيم في القسطنطينية ، صلاحية إحقاق العدل بين أتباع كنيسته ، كما منحت صلاحيات مماثلة لكل

---

(١) Moore, John Bassett: «A Digest of International Law, 1906» First A.M.S. Press Edition. Vol. 5, N. York, 1970, P. 383.

(٢) راجع كتاب داوود محمد رامز : « القنصل ، بحث علمي في الشؤون القنصلية » . بغداد ١٩٦٤ ، ص ١٦٤ .

(٣) Zourek: Ist . Report, I.L.C. Yearbook, Vol.2, 1957, N. York 1958, P. 75.

(٤) راجع كتاب الدكتور فيليب حتي . المذكور . ص ٤٤٤ .

من بطريرك الأرمن وبطريرك الروم الأرثوذكس للقدس وإنطاكية والإسكندرية[١] .

إلاً أن منح الامتيازات للدول الأجنبية الكبرى لم يبدأ بالفعل إلاّ في منتصف القرن السادس عشر ، عندما أوفد ملك فرنسا فرنسوا الأول ، مبعوثه Jean de la Foret إلى السلطان سليمان الثاني ، المعروف بسليمان القانوني ، بغية كسب صداقته . وبعد أن تكللت مهمة هذا المبعوث بالنجاح عام ١٥٣٥ عاد حاملاً معه عهد صداقة وتعاون بين الامبراطورية العثمانية وفرنسا نص على إستمرار العمل به طول حياة أحد الملكين ، ونظم شؤون التجارة والملاحة الفرنسية في أراضي الدولة العثمانية ، وحصر حق الإتجار مع الغرب بالرعايا الفرنسيين وأخضع بالتالي تجارة البرتغال وإسبانيا وبريطانيا وهولندا ، وغيرها من الدول ، لإشراف فرنسا وأوجب على سفن هذه الدول رفع العلم الفرنسي . ومنح ملك فرنسا كذلك حق تعيين قناصل له في جميع أراضي الدولة العثمانية ، يتمتعون باختصاص قضائي شامل على جميع الرعايا الفرنسيين الذين استثنوا من الخضوع للقانون العثماني ، كما منح الملك فرنسوا حق حماية كنائس الطوائف اللاتينية[٢] . وما لبث هذا العهد أن تجدد بعهود لاحقة مماثلة في الأعوام ١٥٦٩ ، و١٥٧٧ و١٥٨١ و ١٦٠٤ ، و١٦٧٣ ، و ١٧٤٠ ، وكانت هذه العهود تصدر عن السلاطين العثمانيين في بداية عهودهم . وبموجب امتيازات عام ١٧٤٠ التي منحها السلطان محمود الأول للملك لويس الخامس عشر ، منحت فرنسا حق حماية جميع الحجاج المسيحيين الذين يصلون الى الأراضي العثمانية ، مما جعلها تدعي فيما بعد حمايتها لجميع الكاثوليك في الشرق[٣] .

---

(١) Hyde: «International Law»:, Vol.2. P. 850

راجع كذلك في هذا المجال كتاب الدكتور أدمون رباط : « الوسيط في القانون الدستوري اللبناني » . الطبعة الأولى . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧٠ ، ص ١٥٣ .

(٢) راجع :

- كتاب الدكتور عادل إسماعيل المذكور . الجزء الأول . المقدمة . ص ٢٠ - ٢١ .
- كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي المذكور . ص ٦٨ .
- كتاب Stuart ، المذكور ، ص ٢٨٦ .

(٣) راجع كتاب الدكتور فيليب حتي . المذكور . ص ٤٤٤ - ٤٤٥ .

ووجدت الدول الأوروبيـة الأخرى نفسهـا في وضع صعب نـظراً للامتيازات التي حصلت عليها فرنسا ، فسعت الى الحصول على امتيازات مشابهة . فبريطانيا حصلت عليها عام ١٥٨٠ بواسطة وليم هاربون William Harbone رئيس الشركة الشرقية The Levant Company الذي أصبح أول سفير لها في استامبول[١] . وفي عام ١٦٧٥جدّد امتياز عام ١٥٨٠ . أما هولندا فحصلت على امتيازات مماثلة عام ١٦١٢ وعام ١٦٨٠ .

وفي القرن الثامن عشر بدأ الضعف يسري في عروق الامبراطورية العثمانية نتيجة عدم كفاءة السلاطين وتفشي الفساد في الادارة والجيش الذي امتلأ بجنود الانكشارية . وساهم في هذا الضعف قيام روسيا في عهد كاترين الثانية بشن الحرب على الامبراطورية العثمانية عام ١٧٦٨ وإرسالها الأساطيل الروسية الى البحر المتوسط لتفكيك أوصال الامبراطورية . واستمرت الحرب حتى عام ١٧٧٤ وانتهت بتوقيع اتفاقية منحت بموجبها كاترين الثانية حق حماية الروم الأرثوذكس في أراضي الامبراطورية العثمانية . وكان من الطبيعي أن يؤدي ضعف الإمبراطورية إلى فرض مزيد من الامتيازات عليها ، فحصلت النمسا على امتيازاتها عام ١٧١٧ ، وروسيا عام ١٧٧٤ ، وبروسيا عـام ١٧٨٣ ، والولايات المتحدة عام ١٨٣٠[٢] .

ومن جهة أخرى قامت الدول الغربية بعقد اتفاقيات امتيازات تفصيلية مع بعض ولايات الإمبراطورية ، فعقدت بريطانيا مثلاً إتفاقية مع الجزائر في ١٠ نيسان (إبريل) ١٦٨٢ تلتها أخرى في ٥ نيسان ١٦٨٦ ، كما وقعت مع طرابلس الغرب معاهدة عام ١٦٧٦ تلتها أخرى عام ١٦٩٤ ، ووقّعت مع تونس إتفاقية عام ١٦٦٢ تلتها أخرى عام ١٧١٦[٣] ، ووقّعت مع مصر إتفاقيات مشابهة . ومع ضعف الإمبراطورية العثمانية صدرت فرامانات سلطانية أتاحت

(١) Platt, D.C.M: «The Cinderella Service, British Consuls Since 1825». Longmans, London, 1971, P. 136.

(٢) راجع محاضرات الرئيس ألبير فرحات : « مقدمة عامة في القانون المدني » . كلية الحقوق والعلوم السياسية . بيروت ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤ ، ص ١٧٢ . كذلك :

Hyde. Int. Law. Vol. 2.p. 851.

(٣) B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8, PP. 100 — 102.

لبعض الولايات التركية نوعاً من الحكم الذاتي سمح لها بمباشرة بعض الأعمال المتعلقة بالسيادة الخارجية فمنحت مصر مثلاً في القرن التاسع عشر حق إرسال قناصل لها إلى الدول الأجنبية، وحق إبرام معاهدات تجارية وجمركية(١) ، كما عقدت بعض الولايات خلال القرن التاسع عشر إتفاقيات مع دول اوروبية عدة منحت بموجبها هذه الدول ، إمتيازات في أراضيها ، ومن هذه الولايات صربيا وبلغاريا ورومانيا ومصر والمغرب ودول الخليج . . . .(٢) . وكمثال نذكر أن بريطانيا عقدت إتفاقيات من هذا النوع مع المغرب عام ١٨٥٦ ، ومع مسقط عام ١٨٣٩ ومع إيران عام ١٨٤١ .

وتجدر الإشارة الى أن بعض الدول الأوروبية قد أناطت مهام ممارسة علاقاتها التجارية في أراضي الدولة العثمانية بشركات تجارية أوكلت إليها مهمة تعيين السفراء والقناصل ودفع نفقاتهم . فانكلترة مثلاً أناطت هذه المهام بالشركة الشرقية The Levant Company التي تولتها بشكل كامل حتى منتصف القرن السابع عشر حين فقدت حق تعيين السفراء (عام ١٦٩١) رغم استمرارها في تحمل نفقاتهم ودفع رواتبهم لمدة طويلة بعد ذلك . وفي عام ١٨٢٥ حلّت هذه الشركة نفسها بطلب من الحكـومة البريطانية وألحق القناصل بوزارة الخارجية البريطانية . ولم يلبث السلك القنصلي البريطاني أن أصبح مؤلفاً من أقسام ثلاثة : الخدمة العامة General Service ، خدمة الشرق The Levant Service وخدمة الشرق الأقصى Far Eastern Service . ولم يتم توحيد هذه الأقسام الثلاثة إلاّ في عام ١٩٣٤(٣) .

وهكذا انتشرت القنصليات الأوروبية في معظم مدن الدولة العثمانية ، فكانت هناك قنصليات في طرابلس وعكا ونابلس والإسكندرية . . وخول بعض سفراء الدول في استامبول حق تعيين القناصل التابعين لدولهم وعزلهم ، فقام وليم هاربون William Harbone مثلاً ، وكان أول سفير لبريـطانيا في

---

(١) راجع كتاب د . علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » . الطبعة العاشرة . منشأة المعارف . الاسكندرية ١٩٧٢ ، ص ٤٧ .

(٢) Sen, B: Handbook, P. 203

(٣) راجع كتاب Platt . المذكور . ص ١٣٣ و ٢١٧ . وحول هذه الأقسام ومهامها راجع B.D.I.L. Op. Cit., PP. 18 - 24.

استامبول ، فور توليه مهامه في ٢٦ آذار ١٥٨٣ ، بتعيين Harvery Millers ، عام ١٥٨٣ ، قنصلاً بريطانياً في القاهرة ، وتعيين Richard Forster ، عام ١٥٨٥ ، قنصلاً في حلب ودمشق ولبنان وطرابلس والقدس وبقية سوريا . وخوّلت المادة ٢٤ من الامتيازات البريطانية لعام ١٦٧٥ ، السفير البريطاني في استامبول حق تعيين وعزل القناصل في مرافىء حلب والاسكندرية وطرابلس الغرب وتونس وطرابلس وأزمير ومصر[1]. إلاّ أن القنصليات البريطانية في ولايات حوض البحر المتوسط الشرقي ، كانت ، على عكس القنصليات البريطانية في ولايات شمال إفريقيا ، أقل عدداً وأهمية من القنصليات الفرنسية التي انتشرت في حلب وطرابلس وصيدا وعكا وبيروت ودمشق الخ . . . وعلاوة على القنصليات الفرنسية والبريطانية كانت هناك قنصليات لدول أخرى، كروسيا وهولندا ثم الولايات المتحدة في حقبة لاحقة . . . وكثيراً ما اختير شخص واحد لتولي وظيفة قنصل مشترك لدول عدة ، وهذا ما حدث في طرابلس عام ١٦٧٤ عندما تولى شخص واحد مهام قنصل فرنسا وإنكلترة وهولندا في وقت واحد[2] .

ونشير هنا إلى الدور المهم الذي قام به المترجمون في القنصليات الأجنبية وإلى نفوذهم الواسع ، وخاصة في الأوساط الشعبية ، فقد كانوا يختارون في البداية من بين أفراد الجاليات الأجنبية أو الشخصيات المحلية ، إلا أن الدول الكبرى كفرنسا وروسيا وبريطانيا ما لبثت أن أدركت أهمية دورهم السياسي والإقتصادي فأنشأت مؤسسات خاصة لتدريبهم وتعليمهم اللغات[3] .

الفقرة الثانية

مضمون نظام الامتيازات الأجنبية

مارس سفراء الدول الأجنبية في إستامبول وقناصلها في بقية أرجاء الدولة

---

(١) B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8. P. 9

(٢) راجع : Wood, A.C.: «A History of the Levant Company, Frank Cass and Company, London, 1964, P. 15, 17, 123, 133.

(٣) راجع كتاب الدكتور عادل إسماعيل . المذكور . ص ٤٠ .

العثمانية ، صلاحيات واسعة منها ، الصلاحيات التقليدية المتعلقة بحماية التجارة ورعايتها ، والإهتمام بشؤون المواطنين ورعاية مصالحهم والقيام بأعمال كتابة العدل وتنظيم الوصايا وتحرير التركات ، ومنها الصلاحيات السياسية والقضائية التي أعطت لنظام الامتيازات تسميته ، مع ما رافقها من حصانات وإمتيازات مختلفة . وسنقول كلمة فيها .

أولاً ـ الصلاحيات السياسية

أوضحنا سابقاً كيف أن الدور السياسي المهم الذي قام به القناصل في دول أوروبا خلال القرن السادس عشر قد انتهى ابتداء من منتصف القرن السابع عشر مع إنتشار البعثات الدبلوماسية الدائمة . إلاّ أن القناصل في الشرق تابعوا أداء دورهم السياسي حتى القرن العشرين على الرغم من اعتماد دولهم سفراء لها في استانبول . وكان لاتساع رقعة الامبراطورية العثمانية أثر مهم في تطور المهام السياسية للقناصل التي بلغت ذروتها خلال القرن التاسع عشر مع تفكك هذه الأمبراطورية وتزايد ضعفها وحصول العديد من أمصارها على نوع من الحكم الذاتي ، كما حدث في رومانيا وصربيا وبلغاريا ومصر وتونس ولبنان . . .

ومن المهام السياسية التي تولاها القناصل التفاوض مع السلطات المحلية وعقد الاتفاقيات معها ، وتقديم عرائض الاحتجاج والشكاوى السياسية لها . كما حدث في لبنان عام ١٨٤١ عندما رفع قناصل فرنسا وإنكلترة وروسيا مذكرة مشتركة إلى الوالي التركي إتهموا فيها الجنود الأتراك بمساعدة مثيري الإضطرابات . وبالإضافة الى ذلك فقد اشتركوا في غالبية المفاوضات السياسية التي جرت خلال القرن التاسع عشر لإنهاء الفتن في لبنان . وقام القناصل الأجانب كذلك بمراقبة الأحداث والتجسس لحساب بلادهم ، ومن ثم رفع التقارير السياسية الى سفرائهم في الآستانة أو إلى دولهم مباشرة ، وكانت تتضمن ملاحظاتهم وإقتراحاتهم السياسية . وتجلّى هذا التدخل في الشؤون الداخلية ، بقيام الدول الأجنبية في أحيان كثيرة بتعيين قناصل من العسكريين في أماكن حساسة للقيام بمهام عسكرية وسياسية صرف . والمثل على ذلك ، القناصل الأنكليز الذين عينوا عام ١٨٧٨ في منطقة كردستان ومنطقة أرمينيا ، لمراقبة تحركات الروس.وغالباً ما كانت تفتتح القنصليات تحت ستار حماية

الأقليات من المسيحيين (كما حدث في دول البلقان) أو من الأرمن (كما حدث في دول آسيا الصغرى) أو من غيرهم ، في حين أن الأهداف الحقيقية لهذه القنصليات كانت سياسية في الأساس[١] .

من هنا يمكن القول أن القناصل في عهد الدولة العثمانية ، كانوا مبعوثين دبلوماسيين حقيقيين وإن سموا بالقناصل ، وكثيراً ما قاموا، كالدبلوماسيين بتقديم أوراق إعتمادهم الى حكام الأقاليم . والمثل على ذلك القناصل الأميركيون في دول شمال إفريقيا كمصر وطرابلس وتونس[٢] . ولقد اعترف بالمرستون Palmerston[٣] ، بالرغم من تفريقه المعروف بين قناصل المرافىء والمبعوثين الدبلوماسيين بأن قناصل مناطق الدانوب كانوا يمارسون مهام دبلوماسية صرفة[٤] . ومهام القناصل السياسية لم تقتصر على مراقبة السلطات المحلية بل امتدت الى نشاطات قناصل الدول الأخرى فسعت الى عرقلة مساعيهم وإحباط مخططاتهم لدى السلطات المحلية .

ومن جهة أخرى، فقد اختلطت المهام السياسية بالمهام الإقتصادية ، بسبب ارتباط الأهداف السياسية بأهداف اقتصادية معينة سعت الدول الغربية إليها من أجل إستغلال خيرات الشرق وتأمين الغنى والإزدهار لتجارتها . وكثيراً ما برز تدخل القناصل المباشر وغير المباشر للحصول لدولهم أو لشركاتهم الوطنية على إمتيازات بشروط ممتازة لمد الخطوط الحديدية واستغلال المناجم والموارد الطبيعية . . . .[٥] .

---

(١) راجع كتاب Platt . ص ١٣٠ ـ ١٣٤ .

(٢) راجع رسالة وزير خارجية أميركا Seward إلى قنل أميركا في طنجة Mecmath بتاريخ ٣٠ كانون الأول (ديسمبر) ١٨٦٨ المنشورة في كتاب :

Moore, J: «A Digest of International Law» Vol. 5, A.M.S. Press Edition, New York, 1970, P. 38.

(٣) وزير خارجية بريطانيا خلال السنوات : ١٨٣٠ ـ ١٨٣٤ ، ١٨٣٥ ـ ١٨٤١ ، ١٨٤٦ ـ ١٨٥١ . ورئيس وزرائها خلال السنوات : ١٨٥٥ ـ ١٨٥٨ ، ١٨٥٩ ـ ١٨٦٥ .

(٤) راجع كتاب Platt المذكور . ص ١٤٥ .

(٥) راجع كتاب الدكتور فيليب حتي : « لبنان في التاريخ » . ترجمة د . أنيس فريحة . مؤسسة فرنكلين المساهمة للطباعة والنشر . بيروت ـ نيويورك ١٩٥٩ ، ص ٤٤٥ .

ثانياً ـ الصلاحيات القضائية

ذكرنا كيف أن اتفاقيات الامتيازات أخضعت رعايا الدول الأجنبية لقوانينهم الشخصية ومنحتهم حصانة قضائية استثنوا بموجبها من الخضوع للقانون والقضاء المحليين ، وجعلت من قناصلهم قضاة يقومون بالفصل في نزاعاتهم . وقد اتسعت سلطة القناصل هذه حتى شملت حق طرد رعاياهم من الديار العثمانية[1] ، وحصر هذا الحق بهم بحيث كان على السلطات العثمانية أن تعود اليهم كلما رغبت في طرد أحد رعاياهم من أراضيها . وشمل اختصاص القناصل القضائي ، القضايا الجزائية والمدنية والتجارية كقضايا الإفلاس والتصفية القضائية ، علاوة على قضايا الأحوال الشخصية . ولكنه لم يمتد الى القضايا العقارية التي بقيت من اختصاص المحاكم العثمانية . وأعفي الأجانب من جميع الضرائب والمكوس ما عدا العقارية منها ، ومنع على السلطات العثمانية في غير حالات الضرورة دخول منازلهم دون إعلام قناصلهم بذلك من أجل انتداب أحد موظفيهم لمرافقة السلطات المحلية في دخول هذه المنازل[2] . والغريب أن صلاحيات القناصل القضائية لم تقتصر على الفصل في النزاعات بين الرعايا الأجانب بل امتدت لتشمل النزاعات المختلطة التي يكون المدعى عليه فيها من رعايا القنصل حتى ولو كان المدعي من الرعايا العثمانيين . أما إذا كان المدعى عليه عثمانياً ، فالإختصاص يعود عندها للمحاكم العثمانية ما لم يكن المدعى عليه العثماني من الفئة المحمية التي تخضع لصلاحية المحكمة القنصلية التابعة للدولة الحامية في كل الأحوال[3] .

وبرزت الامتيازات القضائية في أول الأمر ، بشكل منح السفراء والقناصل الأجانب حق حضور جلسات المحاكم متى كان أحد أطراف النزاع من رعاياهم ، وهذا ما تضمنته الامتيازات التي منحت لبريطانيا عامي ١٥٨٠ و١٦٧٥ . إلاّ أن هذه الامتيازات ما لبثت أن اتخذت شكلاً جديداً قضى بمنح

---

(١) Oppenheim: « International Law»p.845.

(٢) راجع محاضرات الرئيس ألبير فرحات المذكورة . ص ١٧٣ ـ ١٧٤ .

(٣) راجع كتاب الدكتور أدمون نعيم : « الموجز في القانون الدولي الخاص وفقاً للتشريع والاجتهاد في لبنان » . دار النشر غير مذكورة . بيروت ١٩٦٧ . ص ١٦ كذلك :

Feenwick, Charles: «International Law», 3rd. Edition, New York 1948, P. 487.

حق النقض (الفيتو) للسفراء والقناصل ، يمارسونه في وجه المحاكم العثمانية فيلزمها برفع يدها عن القضية وإحالتها على الباب العالي من أجل حلها بالطرق الدبلوماسية . وفي مرحلة ثالثة انشئت المحاكم القنصلية للفصل في النزاعات الجنائية والمدنية متى كان أطراف النزاع من الأجانب[1] . وكانت هذه المحاكم على أنواع نذكر منها :

١ ـ المحاكم القنصلية الفرنسية : واعتمد تشكيلها على الأحكام الواردة في قانون البحر الفرنسي Ordonnance de la Marine الذي صدر سنة ١٦٨١ ، بحيث تألفت في كل دائرة قنصلية محكمة درجة أولى برئاسة القنصل ومعاونة اثنين يختاران من بين الرعايا الفرنسيين المقيمين ضمن الدائرة القنصلية . وكانت أحكام هذه المحكمة القنصلية المتعلقة بالمسائل المدنية والتجارية ، تستأنف في محكمة إكس أن بروفانس Aix — en — Provence في فرنسا ، وتميز أمام محكمة النقض في باريس . أما أحكامها الجنائية فقد انحصرت في الجرائم البسيطة ، وكانت نهائية . وكان القنصل في الجرائم المهمة والجنايات يقوم بدور قاضي التحقيق ثم يحيل ملف القضية ونتائج تحقيقاته إلى محكمة « إكس » للنظر فيها .

وكان للقنصليات الألمانية والايطالية والبلجيكية محاكم مماثلة[2] .

٢ ـ المحاكم القنصلية الإنكليزية : وهي محاكم درجة أولى تكوّنت من القنصل يعاونه إثنان إلى أربعة من رعاياه ، عند النظر في القضايا المدنية ، ومن القنصل وهيئة محلفين تضم خمسة أشخاص من وجهاء الجالية البريطانية في الدائرة القنصلية عند الفصل في القضايا الجنائية . وكانت أحكام هذه المحاكم تستأنف أمام محكمة عليا مقرها استامبول قضاتها من الانكليز المبعوثين من قبل حكوماتهم[3] .

٣ ـ المحاكم القنصلية الروسية : وكانت تنعقد برئاسة السفير أو من

---

(١) Platt, D.C.M: Op. Cit, P. 136

(٢) Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 15, Espasa - Calpe S.A, Madrid 1958 P. 89.

(٣) راجع : المرجع السابق . ص ٩٠

يكلفه من القناصل ومعاونة المترجم الأكبر وبعض أفراد الجالية[1] .

٤ ـ المحاكم القنصلية الأميركية :

ومثالها المحكمة الأميركية في المغرب التي استمرت حتى أواخر الخمسينيات من هذا القرن . وكانت تنعقد برئاسة القنصل العام الذي يجلس بمفرده للحكم في القضايا المدنية المتعلقة بنزاعات لا تزيد قيمتها عن خمسماية دولار ، وفي القضايا الجنائية التي لا تتجاوز عقوبتها ٩٠ يوماً . وإذا تعلق النزاع المدني بمبلغ يفوق ٥٠٠ دولار ، أو تجاوزت العقوبة الجنائية ٩٠ يوماً ، كان على القنصل أن يختار شخصين أو ثلاثة في القضايا المدنية ، وأربعة على الأقل في الجنايات ، للجلوس معه ، وذلك من لائحة تتضمن أسماء الأشخاص المعروفين بنزاهتهم . وكانت أحكام المحكمة في الجرائم المهمة تخضع لمصادقة رئيس البعثة الدبلوماسية . ونظراً لعدم وجود سجون لدى المحكمة القنصلية ، كان يسمح لها بنقل المساجين المحكومين بأحكام سجن طويل ، إلى الولايات المتحدة لتنفيذ الحكم فيهم هناك[2] .

وانتشرت المحاكم القنصلية بشكل كبير فكان في مصر مثلاً عام ١٨٦٠ ست عشرة محكمة قنصلية ، تطبق كل منها قانونها الخاص وتتبع اجراءات تختلف عن إجراءات المحاكم الأخرى . وغالباً ما كان على السلطات المصرية ، عند ارتكاب جريمة من قبل مجموعة من الأشخاص المتعددي الجنسيات ، ملاحقة كل مجرم أمام محكمته القنصلية . كذلك كان على كل مصري متضرر أن يلاحق مسبب الضرر أمام محكمته القنصلية التي كانت ترفض في غالب الأحيان قبول شهادة من غير رعاياها . ومع صدور الحكم كان أمام المتضرر منه ، وهو المصري في الغالب ، طريقة واحدة للطعن به هو استئنافه أمام محاكم تبعد عن مصر أحياناً آلاف الكيلومترات لأنها تقع في

---

(١) المرجع السابق ص ٩٠ .

(٢) راجع رسالة القنصل الأميركي العام في المغرب إلى وزير الخارجية الأميركي Acheson في ١٢ تموز ١٩٥١ والمنشورة مع تفاصيل أخرى حول المحاكم الأميركية في المغرب في كتاب :
Whiteman, Marjorie M.: «A Digest of International Law». Vol 6, Department of State Publications, Washigton. D.C., 1968 PP. 342 - 351.

استامبول أو فرنسا أو أميركا . . .[١] .

وكثيراً ما كانت المحاكم القنصلية تتنازع الاختصاص عند تعلق القضية برعايا أكثر من دولة . ففي هذه الحالة كان القضاء التركي يعتبر نفسه غير صالح للنظر في النزاع إذا لم يتفق الفرقاء على اللجوء إليه . ومن هنا اتفقت البعثات الدبلوماسية عام ١٨٢٠ على إنشاء لجان قضائية مختلطة من بين الأوروبيين . إلَّا أن التكوين المعقد لهذه اللجان ، بالاضافة الى صعوبة اجراءاتها ، أدى الى سرعة زوالها ، وذلك بقرار صادر عن محكمة استئناف « اكس » في ٢٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٨٦٤ . وأصبح النزاع المختلط بعد ذلك يحل عن طريق رفع القضية الى المحكمة القنصلية للمدعى عليه ، وإذا تعدد المدعى عليهم فإلى المحكمة القنصلية لأحدهم[٢] .

ونشير كذلك الى أن القضاء الدولي تولى الفصل في بعض النزاعات الدولية التي تعلقت بمدى الصلاحيات التي تضمنتها الامتيازات القضائية ، نذكر منها النزاع بين فرنسا والولايات المتحدة حول الامتيازات القضائية للأخيرة في المغرب ، والذي فصلت فيه محكمة العدل الدولية عام ١٩٥٢ . وخلاصة القضية أن فرنسا قامت في أواخر عام ١٩٥٠ برفع دعوى ضد الولايات المتحدة للبت في ادعاء الأخيرة بأن معاهدة ١٦ أيلول ١٨٣٦ مع المغرب نصت على ضرورة الحصول على موافقتها المسبقة على كل إجراء قانوني يصدر ويكون من شأنه المس بحقوق رعاياها ، وبالتالي فإن هؤلاء الرعايا لا يخضعون للاجراءات الجمركية التي فرضها الحاكم العام في المغرب ، دون الحصول على موافقتها ، كما اكدت الولايات المتحدة خضوع الرعايا الأميركيين في المغرب للاختصاص القضائي الكامل لمحاكمها القنصلية في القضايا المدنية والتجارية . وقد أقر حكم المحكمة أن خضوع المغرب لنظام الحماية الفرنسية عام ١٩١٢ لم يلغ معاهدة عام ١٨٣٦ وبالتالي أكد تطبيق اختصاص الولايات المتحدة القضائي على رعاياها في المغرب ، إلَّا أنه نفى أن تكون معاهدة الامتيازات المشار اليها قد تضمنت ما يستفاد منه ضرورة الحصول على موافقة

---

(١) راجع كتاب Platt . المذكور . ص ١٥١ .

(٢) راجع كتاب الدكتور أدمون نعيم . المذكور . ص ١٥ و١٦ .

الولايات المتحدة المسبقة على كل تشريع مغربي يمس حقوق رعاياها[١] .

ومن جهة أخرى لم تقتصر صلاحيات القنصليات القضائية على إصدار الأحكام بل تعدتها الى ممارسة سلطة « البوليس » ، فكان لبعض القنصليات مراكز « بوليس » تابعة لها وقوات شرطة خاصة بها ، وامتدت فترات العمل في بعضها ، كالقنصلية الانكليزية في تونس ، من الثامنة صباحاً حتى الحادية عشرة ليلاً ، بحيث بلغ متوسط القضايا التي عالجتها هذه القنصلية خلال الثمانينيات من القرن الماضي اكثر من (٣٠٠) قضية جنائية و (١٠٠٠) قضية مدنية كل سنة[٢] . وبلغت امتيازات الأجانب في أماكن معينة حداً صعب معه على « البوليس » المحلي القبض على المجرمين دون موافقة قناصلهم . ونذكر في هذا المجال حادثة وقعت في مدينة مرسين التركية في أواسط القرن التاسع عشر ، فقد اختلف بعض النور فيما بينهم وتقاتلوا ، ولما حضر « البوليس » التركي للقبض عليهم ادعوا أنهم من الفرنسيين . وفور حصول « البوليس » على الترخيص اللازم من القنصل الفرنسي ، ادعوا أنهم انكليز وأخروا القبض عليهم ، ثم ادعوا بعد ذلك أنهم روس[٣] .

وزاد الأمر سوءاً امتداد صلاحيات القناصل لتشمل رعايا دول غير دولهم ومن أبناء طوائف معينة ، كتكليف اللورد بالمرستون Palmerston مثلاً عام ١٨٣٩[٤] القنصل البريطاني في القدس القيام بحماية اليهود[٥] . وامتدت امتيازات القناصل القضائية لتشمل كذلك خدمهم الشخصيين حتى ولو كانوا من العثمانيين .

ثالثاً ـ الامتيازات والحصانات القنصلية

كان لا بد لهذه الصلاحيات السياسية والقضائية الواسعة التي مارسها

---

(١) International Court of Justice Yearbook (1952 — 1953), Leyden 1953, PP. 69 - 74.

(٢) Platt, D.C.M.: Op. Cit. PP. 140 - 141.

(٣) المرجع السابق ص ١٣٧ ـ ١٣٨ .

(٤) وزير خارجية بريطانيا في حينه .

(٥) Platt, D.C.M.: «The Cinderella Service» Longmans, London 1971, P. 139.

القناصل الأجانب في الدولة العثمانية ، من أن تؤدي الى تمتعهم بامتيازات وحصانات دبلوماسية واسعة[1] يمكن تلخيصها بما يلي :

١ ـ الحرمة الكاملة لشخص القنصل وأملاكه بحيث لا يمكن القبض عليه أو الاعتداء على شخصه بالقول أو الفعل ، أو الحد من حريته أو منعه من السفر براً أو بحراً أو التعرض لأمواله وأملاكه وتركته .

٢ ـ حصانة قضائية كاملة ، بحيث لم يكن من الممكن اخضاعه لاختصاص المحاكم العثمانية أو للتشريع المحلي في جميع القضايا الجنائية والمدنية والتجارية وقضايا الأحوال الشخصية . . .

٣ ـ إعفاءات ضرائبية واسعة شملت جميع أنواع الضرائب ، علاوة على منحه حق استيراد ما يشاء من البضائع وحق تصنيع الخمور في منزله .

٤ ـ حق القنصل في ممارسة العبادة والشعائر الدينية ، وفي إنشاء الكنائس المتصلة بالقنصلية ، إضافة الى حقه في منح اللجوء Asylum الى القنصلية .

٥ ـ حقه في رفع علم بلاده وشعار دولته على منزله كما يشاء ، وفي أي وقت يريد ، إضافة الى حقه في رفع العلم على المراكب والسفن التابعة له .

٦ ـ حقه في ممارسة التجارة وجباية الرسوم التي كان معدلها الوسطي حوالى ٢٪ من قيمة البضائع المصدرة والمستوردة والخاضعة لرقابته[2] .

٧ ـ حقه في تشكيل مجلس من جالية بلاده يعمل تحت إشرافه وبرئاسته ويتولى الاهتمام بمصالح الجالية وكأنه حكومة ذاتية تدير شؤون رعاياها[3] .

٨ ـ إمتيازات مراسمية عدة تمتع بها القناصل ، تماثل تلك التي تمتع بها السفراء في استامبول ، وتدل على أهمية وظيفة القنصل في ولايات الدولة العثمانية في ذلك الوقت . ولتوضيح هذه المراسم نذكر أن موكب السفير

---

(١) راجع كتاب الدكتور صبحي المحمصاني : « القانون والعلاقات الدولية في الإسلام » . دار العلم للملايين ، بيروت ١٩٧٢ ، ص ١٣٤ . كذلك :

Zourek, J: 1st. Report, I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2, N.Y. 1958, P. 75.

(٢) راجع كتاب Wood . المذكور . ص ٢٩ .

(٣) راجع كتاب الدكتور عادل إسماعيل . المذكور . ص ٣٣ .

في استامبول كان يتألف عند توجهه لزيارة السلطان ، من عدد كبير من الجنود والخدم وبعض المترجمين علاوة على حامل السيف[1] ، كما أن العادة جرت « عند وصول القنصل الى مركز عمله في المرة الأولى ، على خروج أهل المدينة لاستقباله على مسافة ثلاثة فراسخ[2] من مدينتهم إذا وصل براً ، وعند درج السفينة إذا وصل بحراً ، إضافة إلى قيام فرقة من الخيالة باستقباله على مسافة نصف فرسخ من المدينة . وفي اليوم التالي لوصوله كان القنصل يتوجه مرتدياً ثوبه القنصلي القرمزي إلى زيارة الباشا يحيط به البارزون من رجال جاليته وبعض المترجمين وعدد من جنود الانكشارية . وأثناء الزيارة يتم إلقاء الخطب الودية وتبادل الهدايا ، فيقدم القنصل للباشا الأقمشة الفاخرة والساعات والمصنوعات الغربية ، ويتلقى منه الخيول الأصيلة والسيوف والخناجر المصنوعة من الذهب والفضة . وكانت هذه المراسم تتكرر في احتفالات عيدي الفطر والأضحى »[3] .

ونشير هنا إلى أن التنافس كان على أشده بين قناصل الدول الأجنبية ، وخاصة بين الانكليز منهم والفرنسيين . ولقد تمتع قناصل فرنسا بأسبقية دائمة على غيرهم من القناصل في شرق حوض المتوسط ، بينما حصل القناصل البريطانيون على الأسبقية في مدن افريقيا الشمالية ، فنصت معاهدة عام ١٦٩٤ ، مثلاً ، مع داي طرابلس الغرب The Dey على عدم السماح للقنصل الفرنسي بزيارته في المناسبات قبل قيام القنصل البريطاني بذلك . وتكرر النص عينه في معاهدة عام ١٧١٥ (المادة ٢٠) . كذلك نصت المادة ١٥ من الاتفاقية مع تونس لعام ١٧١٦ على الأسبقية المطلقة للقناصل الانكليز على جميع القناصل الآخرين[4].

---

(١) راجع كتاب الدكتور عادل اسماعيل :

«Documents Diplomatiques et Consulaires Relatifs a L'Histoire du Liban»: Tome 1, Editions des Oeuvres Politiques et Historiques Beyrouth 1975, P. 35.

(٢) الفرسخ يساوي أربعة كيلومترات تقريباً .

(٣) كتاب الدكتور عادل إسماعيل عينه . ص ٢٩ .

(٤) B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8, London 1965, PP. 100-102

زوال نظام الامتيازات الأجنبية

مع انفصال بعض الدول عن تركيا في نهاية القرن التاسع عشر وحصولها على استقلالها انتهى تطبيق نظام الامتيازات في أراضيها ، وهذا ما حصل في بلغاريا ورومانيا وصربيا عام ١٨٧٨ . كذلك انتهى نظام الامتيازات في غالبية دول شمال افريقيا في نهاية القرن الماضي عندما تم اخضاعها لسيطرة فرنسا . والمثل على ذلك تونس التي تخلصت بين عامي ١٨٨١ و١٨٨٣ من جميع أنظمة الامتيازات الأجنبية مـا عدا الايطالية منها[١] . وفي ١٩ أيلول ١٩١٤ أعلنت تركيا قبل دخولها الحرب الأولى الغاء نظام الامتيازات ، إلا أنها جوبهت بمعارضة قوية من الدول المستفيدة من هذا النظام، فجاءت مثلاً معاهدة حماية الأقليات اليونانية الموقعة في سيفرس Sévres في ١٠ آب ١٩٢٠ ، التي لم يصدّق عليها قط ، تنص على إعادة العمل بنظام الامتيازات . ولقد تمكنت تركيا من التخلص نهائياً من نظام الامتيازات بعد توقيعها معاهدة لوزان في ٢٤ تموز ١٩٢٣[٢] .

ونتيجة للثورة البولشفية ، أعلن الاتحاد السوفياتي في ٧ كانون الأول (ديسمبر) عام ١٩١٧ الغاء جميع المعاهدات غير المتكافئة التي وقعها القيصر ومن بينها أنظمة الامتيازات . وما لبث أن أكد هذا الالغاء بمعاهدته مع تركيا في ١٦ آذار ١٩٢١ .

وفي الدول العربية تم إلغاء أنظمة الامتيازات تباعاً ، مع انفصالها عن الدولة العثمانية . وهكذا تم الغاؤها في لبنان وسوريا مع إخضاعهما للانتداب الفرنسي عام ١٩٢٠ ولكن المحاكم القنصلية استبدلت في بعض هذه الدول بالمحاكم المختلطة التي استمر العمل بها في مصر حتى عام ١٩٣٧ ، تاريخ توقيعها معاهدة مونترو Montreux ، وفي العراق حتى عام ١٩٤٢ ، وفي سوريا حتى عام ١٩٤٥ ، وفي لبنان حتى عام ١٩٤٦ . ونشير الى أن آخر نظام للامتيازات بقي في دول الخليج العربي مثل مسقط وعمان وقطر والبحرين حتى

(١) Platt, D.C.M.: Op. Cit. P. 174

(٢) Zourek. 1st. Report. Op. Cit. P. 76.

نيلها الاستقلال . وفي المغرب استمرت المحاكم القنصلية الأميركية حتى عام ١٩٥٦ على الرغم من قيام بقية الدول الأوروبية بإلغاء إمتيازاتها فيه عام ١٩٣٧ عند توقيع معاهدة مونترو[١] . أما بالنسبة الى السعودية فنسجل ما ذكره السيد أندروريان Andrew Rayan الوزير المفوض البريطاني لديها بين عامي ١٩٣٢ و ١٩٣٦ عندما قال « إن الحكومة البريطانية لم تعلن قط الغاء نظام الامتيازات في السعودية ، ولكن هذا النظام قد أصبح مجرد ذكرى ، ولا يمكن إثارته خوفاً من الاساءة للعلاقات مع السعودية »[٢] .

وهكذا زال نظام الامتيازات الأجنبية في الشرق وزال معه كل أثر للتفريق بين المؤسسة القنصلية في الشرق ومثيلتها في الغرب فأصبحت المؤسسة الواحدة ترعاها أحكام واحدة وتتولى القيام بمهام متشابهة .

النبذة الثالثة

نظام الامتيازات القضائية في دول الشرق الأقصى
Extraterritoriality

كيف نشأ هذا النظام ، وكيف إنتهى ، وما هو مضمونه ؟

أولاً ـ نشوء نظام الامتيازات القضائية وانتهاؤه

عرفت دول الشرق الأقصى كالصين واليابان وسيام (تايلاند) في أوائل القرن التاسع عشر ، تجارة مزدهرة مع الولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية ، وخاصة مع بريطانيا عبر شركة الهند الشرقية التي قامت بدور مماثل لدور الشركة الشرقية في أراضي الامبراطورية العثمانية ، مع الاشارة الى أن الدور السياسي للشركة الشرقية كان أهم بكثير من دور شركة الهند الشرقية الذي اقتصر على حماية التجارة وتنشيطها . ويعود السبب في هذا الى عدم الأهمية السياسية ، في تلك الفترة ، لهذه الدول البعيدة بالمقارنة مع دول الشرق الأوسط ، التي

(١) Encyclopedia Britannica, Vol. 6, 1973, P. 409

(٢) Platt: Op. Cit. P. 175.

كانت محط اهتمام دول أوروبا في اطار ما عرف في القرن التاسع عشر ، بالمسألة الشرقية The Eastern Question.

تولت شركة الهند الشرقية قبل عام ١٨٣٣ مهمة حماية الرعايا البريطانيين ورعاية شؤونهم . وفي هذا العام تسلمت الحكومة البريطانية مهام هذه الشركة وأنشأت في وزارة الخارجية فرعاً قنصلياً دعي أولاً بالخدمة الصينية China Service وتحول بعد ذلك الى خدمة الشرق الأقصى Far Eastern Service . وأرسلت بريطانيا أول ممثل لها إلى كانتون في الصين فوصلها في ٢٥ تموز (يوليو) ١٨٣٤[١] ، في وقت كانت تجارة الأفيون فيها قد ازدهرت بعد أن عممت استعماله شركة الهند الشرقية في محاولة منها لتصحيح العجز في ميزانها التجاري الناجم عن استيرادها للحرير والمنتوجات الصينية ، ودفع أثمانها بالفضة . وفي عام ١٨٣٩ تنبّه الامبراطور مانشو Manchu Dynasty ، أحد أباطرة أسرة Ching[٢] إلى خطورة إنتشار الأفيون ، فكلف تسي هسو Tse Husu العمل للقضاء على هذه التجارة ، فقام هذا بحصار كانتون وهاجم مخازن التجار البريطانيين والأميركيين فيها وألقى في البحر ما قيمته عشرة ملايين دولار من الأفيون . وهكذا نشبت الحرب المعروفة بحرب الأفيون الأولى The First Opium War بين بريطانيا والصين (١٨٣٩ - ١٨٤٢) وانتهت بانتصار بريطانيا وبتوقيع معاهدة نانكينغ Nanking عام ١٨٤٢ التي تسلمت بريطانيا بموجبها هونغ كونغ كمستعمرة تابعة لها[٣] . ونصت المادة الثانية من هذه المعاهدة على حق جلالة ملكة بريطانيا في تعيين موظفين قنصليين في المرافىء الخمسة الرئيسية : كانتون Canton ، وآموي Amoy ، وفوشو Foochow ، ونينغ بوNing Po ، وشانغهاي Shanghai . وهكذا فتحت هذه المرافىء أمام التجارة الدولية عام ١٨٤٣ وتم إنشاء قنصليات بريطانية فيها وضعت تحت إشراف المراقب الرئيسي للتجارة البريطانية في الشرق الأقصى - Chief Superintendent Of British Trade ومركزه هونغ كونغ . ويعتبر

(١) Platt: Op. Cit., P. 175.

(٢) حكمت الصين بين ١٦٤٤ م و ١٩١١ م .

(٣) راجع :

Hookham, Hilda: «A short History of China», Mentor Book U.S.A, 1972, PP. 273 - 276.

إنشاء هذه القنصليات بداية لتاريخ العمل بنظام الامتيازات القضائية أو نظام الخروج على السيادة الاقليمية للدولة المضيفة Extraterritoriality .

وفي عام ١٨٤٤ منحت الصين لكل من الولايات المتحدة وفرنسا حقوقاً مماثلة للحقوق البريطانية ، فقامت الدولتان بانشاء قنصليات لهما في المرافىء الصينية وتبعتهما في ذلك ، بعد فترة ، دول عدة كالنروج ، والسويد وروسيا وألمانيا والدانمارك[١] . ولم يلبث نظام الامتيازات القضائية أن تعزز بعد حرب الأفيون الثانية (١٨٥٦ ـ ١٨٥٨) التي شاركت فيها قوات فرنسية وانكليزية وانتهت بقبول الصين ، لأول مرة ، إعتماد سفراء أجانب يقيمون في بكين ، كما أقرت بحق ملكة بريطانيا في تعيين قنصل أو أكثر لها في أي مرفأ مفتوح أو مدينة تجارية . وكل ذلك بالاضافة الى بروز نظام الكولي Coolie الذي فتح الباب أمام استغلال العمال الصينيين عن طريق تسخيرهم للعمل في المناجم خارج الأراضي الصينية[٢] .

وما حصل في الصين تكرر في دول الشرق الأقصى الأخرى ، فقد حصلت بريطانيا على امتيازات مماثلة في كل من سيام (تايلاند) عام ١٨٥٥واليابان عام ١٨٥٨[٣] ومدغشقر عام ١٨٦٥[٤] وتبعتها في ذلك دول أخرى . ولم يقتصر التمتع بنظام الامتيازات القضائية على الدول الغربية ، فقد حصلت اليابان على امتيازات لها في الصين ، وذلك بعد بروزها كقوة دولية في مطلع القرن العشرين .

واستمر العمل بنظام الامتيازات القضائية في دول الشرق الأقصى حتى القرن العشرين . وكانت اليابان أول من تخلص من هذا النظام ، بعقدها مع بريطانيا عام ١٨٩٩ ، معاهدة أدت الى إلغاء الامتيازات البريطانية بعد خمس سنوات ، أي في عام ١٩٠٤ . وتبعتها في ذلك الدول الأخرى . وفي تايلاند الغيت الامتيازات البريطانية بموجب معاهدة ١٠ آذار ١٩٠٩ ، وألغيت الامتيازات الأخرى بعد ذلك بسلسلة من الاتفاقيات عقدت بعد عام ١٩٢٥ .

---

(١) Lee, Luke T. «Consular Law and Practice», Stevens and Sons, London, 1961, P. 210.

(٢) Hookham, Hilda: Op. Cit. P. 282.

(٣) Lee, Luke T. Op. Cit. P. 7

(٤) B.D.I.L. Phase 1, Vol. 8, P. 14

أما الصين فقامت بالغاء إمتيازات ألمانيا والنمسا في بداية الحرب العالمية الأولى بتشجيع من الدول الحليفة ، كما الغى الاتحاد السوفياتي امتيازاته بمعاهدة ٣١ أيار ١٩٢٤ . وأقرت الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا إلغاء إمتيازاتها في الصين ، في مؤتمر واشنطن لعام ١٩٢١ ، إلا أن قرارها هذا لم ينفذ الا بعد عقدين من الزمن وبموجب اتفاقية ١١ كانون الثاني ١٩٤٣ ، التي عقدت بين الصين وكل من الولايات المتحدة وبريطانيا ، وإتفاقية ٢٨ شباط ١٩٤٦ بين الصين وفرنسا[١] .

ثانياً ـ مضمون نظام الامتيازات القضائية

نظام الامتيازات القضائية أو نظام عدم الخضوع للاختصاص الوطني ، يعني إستثناء رعايا الدولة المتمتعة بهذا النظام أو من تقوم بحمايتهم من الاختصاص الاقليمي للدولة المضيفة وإخضاعهم لاختصاص دولهم ومحاكمها التي تطبق عليهم قوانينها . ولقد تشابهت وظائف المؤسسات القنصلية في نظام الامتيازات هذا ، مع وظائف هذه المؤسسات في نظام الامتيازات الأجنبية الذي عرفته الدولة العثمانية ، وخاصة بالنسبة الى السلطات القضائية . ويشير المؤرخون الى أن الأباطرة الصينيين سمحوا للبارزين من الجاليات الأجنبية ، ثم لمسؤولي بعض الشركات ، الكبرى كشركة الهند الشرقية ، بتولي مهام الإشراف على شؤون جالياتهم وإقرار العدالة بين أفرادها باستثناء جرائم القتل التي بقيت من اختصاص السلطات الصينية . وفي عام ١٨٣٣ تم إنشاء محكمة جنائية بريطانية في كانتون شمل اختصاصها جميع الرعايا البريطانيين المقيمين ، في الصين أو الموجودين على ظهر السفن المبحرة ضمن مسافة لا تزيد عن مائة ميل عن الشاطىء الصيني[٢] . ومع بروز نظام الامتيازات القضائية تم إنشاء المحاكم القنصلية التي تولاها القناصل في البداية ، ثم استبدلت بها محاكم مختصة تولاها قضاة مختصون . وكانت أحكام المحاكم البريطانية في الصين تستأنف لدى المحكمة العليا في هونغ كونغ ، وذلك قبل إنشاء محكمة شنغهاي عام ١٨٦٥ ، التي أصبحت اعتباراً من هذا التاريخ

(١) Zourek: 1st. Report. I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2, N.Y. 1958, P. 71.

(٢) Platt: Op. Cit., PP. 211 - 214, 188

المحكمة العليا المختصة بالنظر استئنافا في جميع الأحكام الصادرة عن عن المحاكم البريطانية في الصين . وكانت محكمة شنغهاي تصدر أحكامها بشكل مبرم في القضايا الجنائية ، كما تصدر أحكاماً ، في القضايا المدنية ، قابلة للتمييز أمام مجلس شورى الملك Privy Council في لندن[1] . أما في اليابان ، فقد أنشأت بريطانيا عام ١٨٧٨ محكمة عليا في يوكوهاما برئاسة قاض بريطاني شملت صلاحياتها النظر ، كمرجع استئنافي ، في جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم القنصلية في اليابان[2] .

ومن جهة أخرى شمل اختصاص المحاكم القنصلية الفصل في أي نزاع يكون أحد طرفيه من رعايا دولة المحكمة أو من المتمتعين بحمايتها . وعند وقوع نزاع بين أجنبيين خاضعين لاختصاص محكمتين مختلفتين ، كان هذا النزاع يحل بطريق الاتفاق بين المحكمتين دون تدخل السلطات المحلية . وانتشرت القنصليات في دول الشرق الأقصى بشكل كبير فكان لفرنسا في الصين مثلاً في وقت من الأوقات ١٤ محكمة قنصلية[3] ، كما تزايد حجم القضايا التي كانت تفصل فيها ، فالمحكمة البريطانية العليا في يوكوهاما نظرت عام ١٨٦٩ في ١٠٦ قضايا مدنية و ٢٧٧ قضية جنائية[4] . ومما زاد الوضع سوءاً قيام هذه القنصليات بإنشاء قوات « بوليس » خاصة بها ، لها سجونها الخاصة الملحقة بالقنصلية .

ولا بد من الإشارة أخيراً إلى تلك الامتيازات القضائية التي مارستها اليابان في الصين ، وإلى الدور الذي قام به « البوليس » القنصلي الياباني في بعض المناطق . ففي منشوريا مثلاً وقع عام ١٩٣١ في مدينة Wan Paoshan نزاع بين صينيين وكوريين بسبب قيام الكوريين بانشاء قناة للري في أراضي الصينيين . وادعت الصين أن المستوطنين الكوريين في هذه المنطقة من رعاياها بينما أصرت اليابان ، وهي التي ضمّت أراضي كوريا إليها قبل ذلك ، على اعتبارهم من رعاياها . وهكذا تدخل « البوليس » الصيني ، كما تدخل

---

(١) Lee : Op. Cit., PP. 210 - 211.

(٢) Platt: Op. Cit., P. 190

(٣) Lee : Op. Cit., P. 211

(٤) Platt: Op. Cit., P. 190.

« البوليس » القنصلي الياباني ، واندلعت المعارك بين القوتين وكان من نتائجها قيام أعمال عنف مضادة للصين في كوريا ومقاطعة البضائع اليابانية في الصين[1] .

●

تلك هي أنظمة الامتيازات التي عرفتها المؤسسة القنصلية طوال قرون والتي اختلفت العوامل التي أدت الى اعتمادها في الشرقين الأدنى والأقصى ، بحيث جاء الأخذ بها في الدولة الاسلامية عامة ، وفي الامبراطورية العثمانية خاصة ، تطبيقاً لمبادىء الاسلام التي سمحت لأهل الذمة والمستأمنين[2] بالبقاء على معتقداتهم وتطبيق قوانينهم الشخصية ، علماً بأن هذه الأنظمة قد تحولت مع ضعف الامبراطورية العثمانية من إمتيازات ممنوحة الى إمتيازات مفروضة ، فأصبح وضعها شبيهاً بوضع امتيازات الشرق الأقصى التي فرضت من قبل الدول القوية على الدول الضعيفة . ولقد تميزت هذه الأنظمة بالامتيازات والحصانات التي تمتع بها القناصل الأجانب ، وبالدور الذي قاموا به وتعدي المهام السياسية التي جعلت منهم دبلوماسيين حقيقيين ، لممارسة الصلاحيات القضائية التي استثنى بموجبها رعاياهم من الخضوع لمبدأ السيادة الوطنية الذي يفرض تطبيق قوانين الدولة على جميع المقيمين على أراضيها و مساواتهم أمام القانون . ومن هنا جاء إلغاء هذه الأنظمة في القرن العشرين يكرس مبدأ المساواة بين الدول ومبادىء السيادة والاستقلال وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وتنمية العلاقات الودية بين الأمم والشعوب ، ويجعل من قواعد القانون الدولي التي ترعى العلاقات القنصلية ، قواعد موحدة تعمل على تطبيقها وتحترم أحكامها الدول الكبرى والصغرى ، مما أسهم في تطور المؤسسات القنصلية ونموها وانتشارها ، فتزايد عدد الاتفاقيات القنصلية بين الدول وتم تقنين القانون القنصلي وأرسيت قواعده على أسس واضحة . وهذا ما سنراه في الفصل التالي .

---

(١) Lee: Op. Cit. P. 211 (Footnotes)

(٢) أهل الذمة ، هم غير المسلمين ، الذين يرتبطون بالمسلمين بعهد ذمة ويخضعون للجزية . والمستأمنون هم من استندوا إلى أمان عام معقود بين حكوماتهم وإحدى الحكومات الإسلامية ، أو إلى أمان خاص معقود بين مسلم ومواطن دولة غير مسلمة . راجع كتاب الدكتور ادمون نعيم المذكور : ٤٧ ـ ٤٨ .

الفصل الخامس

العلاقات القنصلية في القرن العشرين

تميز القرن العشرون بالتقدم التقني الذي بلغه الانسان في شتى الحقول ، كحقل الطيران المدني ، وحقل الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وحقل الاعلام المسموع والمنظور ، وحقل الاكتشافات العلمية والطبية . . . . وكان لا بد لهذا التطور من أن يؤثر في العلاقات الدولية التي نمت بشكل سريع ضمن مجتمع دولي حاول ، وما يزال يحاول ، أن يحد من النزاعات بين أفراده وأن يسعى في حال حصولها الى حلها بالطرق السلمية مشجعاً نمو العلاقات الودية بين الدول والشعوب عن طريق تعاونها الوثيق في الحقول السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية . وأدى نمو هذه العلاقات وتطورها الى بروز مؤسسات دولية جديدة من جهة ، كعصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية . . . وإلى تطور المؤسستين التقليديتين (الدبلوماسية والقنصلية) من جهة أخرى . ولقد تميز تطور هاتين المؤسستين بتكامل دورهما وتداخل وظائفهما وتشابه الأحكام القانونية التي ترعاهما على الرغم من وجود فوارق عدة بينهما نتيجة لاختلاف طبيعتهما القانونية .

ويمكننا دراسة التطورات التي عرفتها العلاقات القنصلية في القرن العشرين ضمن نبذات ثلاث :

النبذة الأولى : إزدهار العلاقات القنصلية وتزايد انتشارها بين الدول .
النبذة الثانية : الجهود الدولية لتقنين قواعد القانون القنصلي .
النبذة الثالثة : تطورات المؤسسة القنصلية البنيوية والوظائفية في القرن العشرين .

النبذة الأولى

ازدهار العلاقات القنصلية وتزايد انتشارها بين الدول

تزايد عدد الدول المستقلة في القرن العشرين وتساوت جميعها أمام القانون الدولي في الحقوق والواجبات بصرف النظر عن حجمها وغناها ، كما إنتهى العمل ، كما رأينا ، بأنظمة الامتيازات التي تمتعت بها الدول القوية في أراضي الدول الضعيفة ، فنمت العلاقات الدولية وتزايد حجم التعاون بين الدول في شتى المجالات ، مما وفر المناخ الملائم لازدهار العلاقات القنصلية . وقد برز هذا الازدهار في انتشار المعاهدات القنصلية الثنائية (الفقرة الأولى) وتزايد عدد البعثات القنصلية وعدد الموظفين القنصليين (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

انتشار المعاهدات القنصلية الثنائية

بيّنا في السابق كيف تكاثرت خلال القرن التاسع عشر المعاهدات القنصلية والإتفاقيات التجارية والبحرية التي تضمنت أحكاماً قنصلية . وقد تجاوز مجموعها المائتين ، وعقد منها في السنوات الأخيرة من القرن الماضي قرابة ٣٠ معاهدة قنصلية[١] وفي القرن العشرين تزايد عددها بشكل هائل حتى بلغ عدد تلك التي تضمنت أحكاماً قنصلية قرابة ٩٠٠ معاهدة تم عقدها قبل نهاية عام ١٩٣٣[٢] كما فاق عدد المعاهدات القنصلية الصرف التي عقدت بين عامي ١٩٢٣ و١٩٦٠ ، ٨٠ معاهدة قنصلية منها ١٨ معاهدة عقدتها الولايات المتحدة و٩ معاهدات عقدتها بريطانيا و٥ معاهدات عقدتها فرنسا ، ومنها

(١) Stuart: Practice, P. 292.

(٢) Feller, A.H. and Hudson, Manely'o : «A Collection of Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries» Vol.2 Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1933, Appendix.

كذلك ١٢ معاهدة عقدها الإتحاد السوفياتي بين عامي ١٩٥٧ و١٩٦٠[١] .

أولاً - المعاهدات القنصلية الثنائية المعقودة بين الحربين العالميتين[٢]

١ - عقدت الولايات المتحدة العديد من المعاهدات القنصلية في هذه الفترة نذكر منها معاهداتها الموقعة مع كل من :

- كوبا ، في هافانا في ٢٢ نيسان (ابريل)١٩٢٦[٣] .
- هندوراس ، في ٧ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٢٧[٤] .
- لاتفيا . في ٢٠ نيسان (ابريل) ١٩٢٨[٥] .
- النروج . في ٥ حزيران (يونيو) ١٩٢٨[٦] .
- النمسا . في ١٩ حزيران (يونيو) ١٩٢٨[٧] .
- السعودية ، في لندن في ٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٣٣[٨] .
- فنلندا . في ١٣ شباط (فبراير) ١٩٣٤[٩] .
- المكسيك . في مكسيكو في ١٢ آب (أغسطس) ١٩٤٢[١٠].

---

(١) Grzybowski, Kazimierz : «Soviet Public International Law», Doctrines and Diplomatic Practice». Sijthoff, Leyden, 1970, P. 323..

(٢) للاطلاع على أهم المعاهدات القنصلية المعقودة بين عامي ١٨٧٥ و ١٩٥٩ راجع :
United Nations Legislative Series; Supplement to the Volume 7 (Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immtunities).
U.N. Doc. St/Leg/SER. B/1; U.N. Publication, New york, 1963, P. 115....

(٣) 60 L.N.T.S., P. 371...
و L.N.T.S. هو اختصار لمجموعة معاهدات عصبة الأمم League of Nations Treaty Series
والرقم الذي سبق الاختصار هو رقم الجزء المنشورة فيه المعاهدة .

(٤) 87 L.N.T.S. , P. 421...

(٥) 80. L.N.T.S. , P. 35...

(٦) 134 L.N.T.S. , P. 81...

(٧) 118 L.N.T.S. , P. 241...

(٨) 142 L.N.T.S. , P. 329...

(٩) 152 L.N.T.S., P. 45 ...

(١٠) 125 U.N.T.S. , P. 301...
و U.N.T.S.هو اختصار لمجموعة معاهدات الأمم المتحدة United Nations Treaty Series
والرقم السابق للاختصار هو رقم الجزء المنشورة فيه المعاهدة (علماً أن هذه المعاهدة وقعت في عهد عصبة الأمم) .

ومن الملاحظ أن هذه المعاهدات خلت من منهجية موحدة وجاءت أحكامها غير منسقة ينقصها حسن الصياغة إذ أنها لم تتبع نموذجاً معيناً متماثل المواد والأقسام مما جعلها عرضة لانتقاد بعض فقهاء القانون الدولي[١] .

٢ ـ عقدت دول أوروبا العديد من المعاهدات القنصلية فيما بينها نذكر منها المعاهدات الموقّعة بين :

ـ تشيكوسلوفاكيا وإيطاليا . في روما في الأول من آذار (مارس) ١٩٢٤[٢] .

ـ يوغسلافيا وبولندا . في بلغراد في ٦ آذار (مارس) ١٩٢٧[٣] .

ـ فرنسا وتشيكوسلوفاكيا . في باريس في ٣ حزيران (يونيو) ١٩٢٧[٤] .

ـ إيطاليا وتركيا . في روما في ٩ أيلول (سبتمبر) ١٩٢٩[٥] .

ـ بولندا والمجر . في بودابست في ٢٤ نيسان (إبريل) ١٩٣٦[٦] .

٣ ـ عقد الإتحاد السوفياتي قبل الحرب العالمية الثانية معاهدة قنصلية مع بولندا في ١٨ تموز ١٩٢٤ ومع ألمانيا في ١٢ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٢٥ . إضافة الى إتفاقيتين عقدهما بواسطة تبادل كتب دبلوماسية : مع السويد في ٢ شباط (فبراير) ١٩٢٧ ، ومع تشيكوسلوفاكيا في ١٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٣٥ .

كذلك عقد الإتحاد السوفياتي مع جيرانه عدداً من الإتفاقيات التجارية واتفاقيات الصداقة والتعاون التي تضمنت أحكاماً قنصلية نذكر منها الاتفاقيات التي عقدها مع كل من : أفغانستان في ٢٨ شباط (فبراير) ١٩٢١ (المادتان ٣ و ٥) ، وإيران في ٢٦ شباط ١٩٢١ (المادة ٢٣) ، ومنغوليا في ٥ تشرين

---

(١) راجع دراسة الفقيه Hyde, C.C. :

«New Consular Conventions», A.J.I.L., Vol. 15, 1921, P. 62..

(٢) 34 L.N.T.S. , P. 56...

(٣) 126 L.N.T.S. , P. 67...

(٤) 131 L.N.T.S. , P. 177...

(٥) 129 L.N.T.S. , P. 195...

(٦) 185 L.N.T.S. , P. 303...

الثاني (نوفمبر ١٩٢١ (المادتان ٤ و ٥) ، وفنلندا ولتوانيا ولاتفيا واستونيا[١] .

ثانياً ـ المعاهدات القنصلية الثنائية المعقودة بين عامي ١٩٤٥ و١٩٦٣

عرفت الفترة الممتدة من انتهاء الحرب العالمية الثانية وحتى توقيع معاهدة فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ إنتشار المعاهدات القنصلية بين الدول الغربية والدول التي تعتمد مبادئها ، كما قامت الدول الشيوعية إبتداء من عام ١٩٥٧ بعقد سلسلة من المعاهدات القنصلية فيما بينها .

١ ـ قامت الدول الغربية والدول التي تدور في فلكها أو تعتنق مبادئها بتعزيز العلاقات القنصلية فيما بينها عن طريق عقد المعاهدات القنصلية ومثالنا :

(أ) عقدت الولايات المتحدة معاهدات قنصلية عدة نذكر منها تلك الموقعة مع كل من :

- كوستاريكا ، في سان خوسيه في ١٢ كانون الثاني (يناير) ١٩٤٨[٢]
- المملكة المتحدة ، في واشنطن في ٦ حزيران (يونيو) ١٩٥١[٣] .
- إيران ، في طهران في ١٥ آب (أغسطس) ١٩٥٥[٤] .
- مسقط وعمان ، في سلاله في ٢٠ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٨[٥] .
- كوريا الجنوبية ، في سيول في ٨ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٣[٦] .
- اليابان ، في طوكيو في ٢ آذار (مارس) ١٩٦٣[٧] ,

(ب) ـ عقدت بريطانيا معاهدات قنصلية عدة نذكر منها تلك التي وقعتها مع الدول الأوروبية الآتية :

---

(١) Grzybowski, Kazimierz: Op. Cit. P. 323

(٢) 70 U.N.T.S. , P. 27...

(٣) 165 U.N.T.S. , P. 121...

(٤) 284 U.N.T.S., P. 93 ...

(٥) 11 U.S.T., Part 2, 1960, P. 1835...

و U.S.T. هو اختصار لمجموعة :

United states Treaties and other International Agreements.

(٦) 14 U.S.T., Part 2, 1963, P. 1637...

(٧) 15 U.S.T., Part 1, 1964, P 768...

- السويد ، في استوكهولم في ١٤ آذار (مارس) ١٩٥٢[١] .
- اليونان ، في أثينا في ١٧ نيسان (ابريل) ١٩٥٣[٢] .
- النمسا ، في ٢٤ حزيران (يونيو) ١٩٦٠[٣] .
- بلجيكا ، في ٨ آذار (مارس) ١٩٦١[٤] .
- اسبانيا ، في ٣٠ أيار (مايو) ١٩٦١[٥] .

ولقد تميزت المعاهدات البريطانية باعتمادها نموذجاً موحداً حسن التنسيق والصياغة ، على عكس المعاهدات الأميركية التي بقيت كما كانت قبل الحرب العالمية الثانية ، مجموعة معاهدات تختلف أحكامها وموادها وأقسامها بين واحدة وأخرى[٦] .

(جـ) عقدت معاهدات قنصلية بين بعض دول أوروبا الغربية وبعض دول العالم الثالث. فاليونان مثلاً وقعت في بيروت في ٦ تشرين الأول ١٩٤٨ معاهدة قنصلية مع لبنان[٧] كما وقعت في مانيلا في ٢٨ آب ١٩٥٠ معاهدة قنصلية مع الفيليبين[٨] .

٢ - أما الكتلة الشيوعية فقد قامت اعتباراً مع عام ١٩٥٧ بتنظيم العلاقات القنصلية فيما بينها عن طريق توقيع معاهدات قنصلية اعتمدت نموذجاً موحداً تميز بالشمولية وحسن الصياغة والتبويب .

(أ) قام الاتحاد السوفياتي بين عامي ١٩٥٧ و١٩٦٠ بعقد معاهدات قنصلية مع كافة دول الكتلة الشيوعية ، فوقّع معاهدة مع كل من :
- ألمانيا الشرقية ، في موسكو في ١٠ أيار (مايو) ١٩٥٧[٩] .

---

(١) 202 U.N.T.S., P. 157...
(٢) 191 U.N.T.S. , P. 151...
(٣) 502 U.N.T.S. , P. 79 ...
(٤) 523 U.N.T.S., P. 17 ...
(٥) 562 U.N.T.S. , P. 69...
(٦) Lee : «Consular Law», P. 308.
(٧) 87 U.N.T.S., P. 352...
(٨) 225 U.N.T.S., P. 155...
(٩) 285 U.N.T.S., P. 135 ...

- المجر ، في بودابست في ٢٤ آب (أغسطس) ١٩٥٧[١] .
- رومانيا ، في بوخارست في ٤ أيلول (سبتمبر) ١٩٥٧[٢] .
- البانيا ، في ثيرانا في ١٨ أيلول (سبتمبر) ١٩٥٧[٣] .
- تشيكوسلوفاكيا ، في براغ في ٥ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٥٧[٤] .
- بلغاريا ، في صوفيا في ١٢ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٧[٥] .
- كوريا الشمالية ، في بيونغيانغ Pyong Yang في ١٦ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٧[٦] .
- بولندا ، في وارسو في ٢١ كانون الثاني (يناير) ١٩٥٨[٧] .
- منغوليا ، في أولان باتور Ulan Bator في ٢٥ آب (أغسطس) ١٩٥٨[٨] .
- فيتنام ، في هانوي في ٥ حزيران (يونيو) ١٩٥٩[٩] .
- الصين الشعبية ، في بكين في ٢٣ حزيران (يونيو) ١٩٥٩[١٠] .
- يوغسلافيا ، في بلغراد في ٢١ تموز (يوليو) ١٩٦٠[١١] .

(ب) عقدت الدول الشيوعية معاهدات قنصلية فيما بينها نذكر منها تلك الموقّعة بين كل من :
- تشيكوسلوفاكيا والمانيا الديمقراطية ، في برلين في ٢٤ أيار (مايو) ١٩٥٧ .
- المجر وألمانيا الديمقراطية ، في بودابست في ٣تموز (يوليو) ١٩٥٧ .

---

(١) 318 U.N.T.S. , P. 3 ...

(٢) 318 U.N.T.S. , P. 55...

(٣) 307 U.N.T.S. , P. 265 ...

(٤) 320 U.N.T.S., P. 129...

(٥) 302 U.N.T.S., P. 21 ...

(٦) 292 U.N.T.S. , P. 121...

(٧) 319 U.N.T.S., P. 291 ...

(٨) 322 U.N.T.S. , P. 215 ...

(٩) 356 U.N.T.S. , P. 111 ...

(١٠) 356 U.N.T.S. , P. 83 ...

(١١) Grzybowski, Kazimierz: Op. cit. P. 323

- بولندا وألمانيا الديمقراطية ، في برلين في ٢٥ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٧ .
- بولندا ويوغسلافيا ، في بلغراد في ١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٨ .
- بلغاريا وألمانيا الديمقراطية ، في برلين في ١٨ نيسان (ابريل) ١٩٥٨ .
- بولندا وهنغاريا (المجر) ، في وارسو في ٢٠ أيار (مايو) ١٩٥٩ .
- يوغوسلافيا ورومانيا ، في ٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٢ [١] .
- تشيكوسلوفاكيا وفيتنام ، في ١٤ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٣[٢] .
- هنغاريا ومنغوليا ، في ١٠ تموز (يوليو) ١٩٦٣[٣] .
- يوغسلافيا وتشيكوسلوفاكيا ، في ٢٤ حزيران (يونيو) ١٩٦٣[٤] .
- تشيكوسلوفاكيا ومنغوليا ، في ٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٣[٥] .

(جـ) ومنذ عام ١٩٥٨ باشرت بعض الدول الشيوعية عقد معاهدات قنصلية مع الدول الغربية ، فعقد الإتحاد السوفياتي معاهدة مع ألمانيا الفدرالية وقعت في بون في ٢٥ نيسان (ابريل) ١٩٥٨[٦] . كما عقدت يوغوسلافيا مع النمسا معاهدة قنصلية وقعت في بلغراد في ١٨ آذار (مارس) ١٩٦٠[٧] . إلاً أن المعاهدات القنصلية بين الكتلتين الشرقية والغربية لم تنتشر إلاً بعد توقيع إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ .

---

(١) N. 6845, 742 U.N.T.S. , P. 305
والرقم التابع لحرف N هو رقم تسجيل المعاهدة في الأمم المتحدة ، يليه رقم الجزء الذي نشرت فيه في مجموعة معاهداتها .

(٢) N. 7318 - 501 U.N.T.S., P. 181...

(٣) N. 7508 - 519 U.N.T.S., P. 173...

(٤) N. 7246 - 496 U.N.T.S., P. 3...

(٥) N. 7341 - 503 U:N.T.S., P. 125...

(٦) 338 U.N.T.S. , P. 49 ...

(٧) 763 U.N.T.S. , P. 123 ...

ثالثاً ـ المعاهدات القنصلية الثنائية المعقودة بعد عام ١٩٦٣ .

جاءت اتفاقية العلاقات القنصلية المعقودة في فيينا في ٢٤ نيسان (ابريل) ١٩٦٣ تنص في مادتها ٧٣ على استمرار العمل باحكام الاتفاقيات الدولية السابقة لها وعلى الافساح في المجال لعقد اتفاقيات قنصلية تؤكد وتكمل وتوسع وتقوي أحكامها . وبالفعل تم توقيع عدة معاهدات قنصلية لاحقة لها نذكر منها تلك الموقّعة بين :

اليابان والمملكة المتحدة ، في ٤ أيار (مايو) ١٩٦٤[١] .
ـ بلجيكا واللوكسمبورج ، في ٣٠ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٥[٢] .
ـ فرنسا والولايات المتحدة ، في ١٨ تموز (يوليو) ١٩٦٦[٤] .
ـ المملكة المتحدة والدانمارك ، في ٨ آب (أغسطس) ١٩٦٦[٤] .
ـ رومانيا ومنغوليا ، في ٢٩ نيسان (ابريل) ١٩٦٧[٥] .
ـ المملكة المتحدة وجنوب افريقيا ، في ١٥ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٧[٦] .

إلَّا أن التطور المهم الذي حصل بعد عام ١٩٦٣ ، وعلى أثر موافقة الكتلتين على الأحكام القنصلية التي وردت في إتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ ، هو إنتشار المعاهدات القنصلية المعقودة بين دول تنتمي الى الكتلة الغربية ودول تنتمي الى الكتلة الشرقية ، مما أدى إلى إزدهار العلاقات القنصلية وإرساء قواعدها على أسس واضحة . ومن هذه المعاهدات الثنائية :

١ ـ المعاهدات التي وقعها الإتحاد السوفياتي مع كل من :

الولايات المتحدة في موسكو في ١ حزيران (يونيو) ١٩٦٤[٧] .

---

(١) N. 8179 - 561 U.N.T.S., P. 25...
(٢) N. 8545 - 590 U.N.T.S., P. 35...
(٣) N. 10044 — 700 U.N.T.S., P. 257 ...
(٤) N. 8197 - 595 U.N.T.S., P. 390...
(٥) N. 10204 - 710 U.N.T.S., P. 326...
(٦) N. 8902 - 616 U.N.T.S. , P. 277...
(٧) N. 9383 - 655 U.N.T.S., P. 213...

- المملكة المتحدة، في موسكو في ٢ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٥[١].
- فنلندا، في ٢٤ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٦[٢].
- اليابان، في ٢٩ أيلول (سبتمر) ١٩٦٦[٣].
- فرنسا، في باريس في ١٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٦[٤].
- السويد، في ٣٠ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٧[٥].

٢ - المعاهدات التي وقعتها فرنسا مع كل من:
- رومانيا، في بوخارست في ١٨ أيار (مايو) ١٩٦٨[٦].
- بلغاريا، في باريس في ٢٢ تموز (يوليو) ١٩٦٨[٧].
- تشيكوسلوفاكيا، في براغ في ٢٢ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٩[٨].

٣ - المعاهدة التي وقعتها المملكة المتحدة مع بلغاريا في لندن في ١٣ آذار (مارس) ١٩٦٨[٩]. والمعاهدة التي وقعتها إسبانيا مع رومانيا في ٥ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٧[١٠].

الفقرة الثانية

تزايد عدد البعثات القنصلية وعدد الموظفين القنصليين

إنتشرت البعثات القنصلية في القرن العشرين إنتشاراً واسعاً، بحيث

---

(١) N. 9384 - 655 U.N.T.S., P. 258...

(٢) N. 8364 - 576 U.N.T.S., P. 35...

(٣) N. 8815 - 608 U.N.T.S., P. 93...

(٤) N. 1003 - 699 U.N.T.S., P. 273...

(٥) N. 9385 - 655 U.N.T.S., P. 352...

(٦) N. 10724 - 747 U.N.T.S., , P. 204...

(٧) N. 10732 - 747 U.N.T.S. , P. 376...

(٨) N. 11003 - 771 U.N.T.S., P. 61...

(٩) N. 9708 - 681 U.N.T.S., P. 273...

(١٠) N. 9168 - 642 U.N.T.S., P. 103...
ونشير إلى أن غالبية هذه المعاهدات التي وقعت في الستينات من هذا القرن، لم تنشر في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة إلا بعد عام ١٩٧٠ نظراً لوضع العديد منها حيز التنفيذ بعد مدة طويلة من توقيعها.

أصبح من النادر أن نجد حالياً مدينة مهمة تخلو من البعثات القنصلية . ففي عام ١٩٤٤ مثلاً كانت للولايات المتحدة علاقات قنصلية مع ٥٣ دولة، بينها ٢٠ من دول أميركا اللاتينية وبلغ عدد الموظفين القنصليين المكسيكيين العاملين فيها ٩١ موظفاً ، وعدد أمثالهم من البريطانيين ٧٦ موظفاً[١] . ولقد ساهم في انتشار البعثات القنصلية وإزدياد عددها حصول العديد من الدول على استقلالها وقيامها بالتالي بإقامة علاقات دبلوماسية وقنصلية مع دول العالم الأخرى ، ومثالنا على ذلك ، الدول العربية والدول الأفريقيـة التي نالت استقلالها خلال القرن العشرين وقامت بالتالي بافتتاح سفارات لها وقنصليات في أرجـاء المعمورة .

وكان لا بد أن يصاحب تزايد عدد البعثات القنصلية تزايد في عدد الموظفين القنصليين الذين يتولون إدارتها . ومن هنا يمكن القول أن عدد أفراد السلك القنصلي لبلد ما ، العاملين في الخارج ، وعدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العاملين فوق أراضيه ، يعكس بوضوح حجم العلاقات القنصلية لهذا البلد . وفيما يلي بعض الأمثلة المستقاة من الإحصاء الذين نشره فريق معهد (هارفارد) عن عدد قناصل العالم[٢] كملحق لدراسته القـانونيـة المهمة للعلاقات القنصلية التي قام بها عام ١٩٣٢ والذي توصل بنتيجتها لإعداد مشروع تقنين لقواعد القانون القنصلي سنتعرض لدراسته لاحقاً .

ففي عـام ١٩٣١ ، بلغ عدد أفـراد السلك القنصلي في العالم ، ١٧٤٤٢شخصاً ، منهم ١٧٢٦ قنصلاً عاماً ، و٧٥٠٨قناصل ، و٦٤٨٥نائباً قنصلياً ، و١٧٢٣وكيلاً قنصلياً[٣] . وفي هذا العام :

- تألف السلك القنصلي الأجنبي العامل في الولايات المتحدة من ١٤٣٥ شخصاً ، منهم ١٥٢ قنصلاً عاماً ، و٦٢١ قنصلاً ، و٥٦١ نائباً قنصلياً ، و١٠١ وكيلاً قنصلياً، بينما بلغ عدد أفراد السلك القنصلي الأميركي العامل في

---

(١) Encyclopedia Americana, Vol. 7, U.S.A. 1963, P. 574.

(٢) Harvard Research, part 2: «The Legal Position and Functions of Consuls» Appendix 1 A.J.I.L. Vol. 26 Supp. 1932. P.P. 376 - 378.

(٣) أطلقت دول عدة لقب وكيل قنصلي على قناصلها الفخريين، بينما اعتمدت دول أخرى وكلاء قنصليين لها من ضمن سلكها القنصلي المسلكي.

الخارج ٨٩٠ شخصاً ، منهم ٥٨ قنصلاً عاماً ، و٣٤٥ قنصلاً ، و٤٢٣ نائباً قنصلياً و ٦٤ وكيلاً قنصلياً .

- وبلغ عدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي في بريطانيا ١٦٠٥ ، منهم ١٠٦ قناصل عامين ، و ٦٣٤ قنصلاً ، و٦٩٧ نائباً قنصلياً ، و١٦٨ وكيلاً قنصلياً . أما عدد العاملين في سلكها القنصلي فبلغ ١٠٧٥ شخصاً منهم ٧٢ قنصلاً عاماً ، و١٩٢ قنصلاً ، و٦٢٣ نائباً قنصلياً و ١٨٨ وكيلاً قنصلياً .

- وتألف السلك القنصلي الأجنبي العامل في فرنسا من ١٥٦٦ شخصاً منهم ١٠٣ قناصل عامين ، و٦٩٧ قنصلاً ، و٦٦١ نائباً قنصلياً ، و١٠٥ وكلاء قنصليين . كما بلغ عدد الموظفين القنصليين الإفرنسيين العاملين في الخارج ٨٥١ شخصاً منهم ٣٢ قنصلاً عاماً، و٢٣٢ قنصلاً، و١٧ نائباً قنصلياً ، و ٥٧٠ وكيلاً قنصلياً .

- وكان عدد الموظفين القنصليين الأجانب العاملين في الإتحاد السوفياتي ضئيلاً ولم يتجاوز ٥٤ شخصاً منهم ١٦ قنصلاً عاماً ، و٢٩ قنصلاً ، و٧ نواب قناصل ، ووكيلين قنصليين . كذلك لم يتجاوز السلك القنصلي السوفياتي العامل في الخارج ٦٨ شخصاً منهم ٢٥ قنصلاً عاماً ، و٣٧ قنصلاً و٦ نواب قناصل . ويعود سبب ضعف العلاقات القنصليّة السوفياتية في هذه الحقبة الى السياسة الخارجية المنغلقة التي كان يتبعها الإتحاد السوفياتي ، مع الإشارة الى أن ممارسة العلاقات القنصلية في الدول الاشتراكية بشكل عام هي أضعف منها في الدول الغربية لأسباب سنبينها فيما بعد .

- وتألف السلك القنصلي الأجنبي في بلجيكا من ٤٠٢ شخصاً ، منهم ٥٥ قنصلاً عاماً ، و١٨١ قنصلاً ، و١٣٩ نائباً قنصلياً ، و٢٧ وكيلاً قنصلياً ، كما تألف السلك القنصلي البلجيكي العامل في الخارج من ٧٠٠ شخص ، منهم ٦٢ قنصلاً عاماً ، و٤٥١ قنصلاً ، و٢٦٠ نائباً قنصلياً ، و٢٧ وكيلاً قنصلياً .

- وبلغ عدد أفراد السلك القنصلي الأجنبى العامل في كولومبيا ١٧٤ شخصاً ، بينهم ٢٣ قنصلاً عاماً ، و٨٥ قنصلاً ، و٤٦ نائباً قنصلياً ، و٢٠ وكيلاً قنصلياً . بينما تألف السلك القنصلي الكولومبي العامل في الخارج من ٢٦٧ شخصاً ، منهم ٢٤ قنصلاً عاماً ، و١٧٣ قنصلاً ، و٦٥ نائباً قنصلياً ، و٥ وكلاء قنصليين .

- وبلغ عدد الموظفين القنصليين الأجانب في لبنان وسوريا ٣٠ شخصاً ، منهم

٨ قناصل عامين و٦ قناصل ، و٦ نواب قناصل . ولم يكن للبلدين أي بعثة قنصلية في الخارج نظراً لحصر ممارسة التمثيل الدبلوماسي والقنصلي بالدولة المنتدبة ، فرنسا .

من هذه الأمثلة يتبين لنا بوضوح ، أن عدد أفراد السلك القنصلي لدولة ما في الخارج ، وعدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العامل فوق أراضيها يزداد أو ينقص تبعاً لأهمية الدولة ومكانتها الاقتصادية . فكلما زادت هذه الأهمية وتلك المكانة إزداد حجم علاقاتها القنصلية ، وزاد عدد الذين تستقبلهم من الموظفين القنصليين الأجانب على عدد من ترسلهم من موظفيها القنصليين للعمل في الخارج رغم ضخامة هذا العدد الأخير ، والولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا خير دليل على ما نقول . كذلك كلما قلّت أهمية الدولة ومكانتها الإقتصادية ، قلّ حجم علاقاتها القنصلية ونقص عدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العامل فوق أراضيها عن عدد أفراد سلكها القنصلي العامل في الخارج رغم ضآلة هذا العدد الأخير نسبياً ، وبلجيكا وكولومبيا مثل على ذلك .

وإلى جانب البعثات القنصلية المسلكية تنتشر البعثات القنصلية الفخرية التي تقوم الدول الصغيرة أو الفقيرة باعتمادها للتخلص من الأعباء المالية التي يتطلبها إنشاء البعثات المسلكية ، إذ أن القنصل الفخري ، الذي يعين عادة من بين البارزين من مواطني الدولة المقيمين ، في الخارج ، أو من بين رعايا الدولة المضيفة ، لا يتلقى أجراً مقابل خدماته . وكمثال على انتشار هذه البعثات نذكر أنه في عام ١٩٥٧ بلغ عدد القناصل الفخريين العاملين في البرازيل ٢٦٦ قنصلاً فخرياً مقابل ٢٤٨ قنصلاً مسلكياً ، كما كان لها في الخارج ١٤٠ قنصلاً فخرياً و٣٧٥ قنصلاً مسلكياً . وفي العام عينه كان يعمل في بلجيكا ١١٦ قنصلاً فخرياً و١٠٢ قنصلاً مسلكياً بينما كان لها في الخارج ٣٨٥ قنصلاً فخرياً و ٥٣ قنصلاً مسلكياً . أما في إسبانيا ، وفي عام ١٩٥٧ ، فبلغ عدد القناصل الأجانب ٥٦٠ قنصلاً فخرياً و ١٩٠ قنصلاً مسلكياً ، وبلغ عدد قناصلها في الخارج ٣٣٠ قنصلاً فخرياً و١٤٠ قنصلاً مسلكياً[١] . إلاّ أن هذا لا يعني لجوء جميع الدول إلى إعتماد المؤسسات القنصلية الفخرية ،

---

(١) Lee, L.T: «Consular Law», P. 403 (Table 4)

فالإتحاد السوفياتي ، مثلاً ، ألغى منذ عام ١٩٢٦ إمكان تعيين قناصل فخريين له في الخارج بمنعه ممارسة موظفيه القنصليين ، مباشرة أو مداورة ، لأي عمل مأجور خارج نطاق وظائفهم وبحصره تعيين هؤلاء الموظفين بالمواطنين السوفيات(١) ، كما أن الدول الإشتراكية جميعها ، باستثناء يوغوسلافيا ، تمتنع عن تعيين قناصل فخريين لها في الخارج نظراً لاشتراطها إختيار قناصلها من بين مواطنيها ولقلة وجود جاليات لها في الخارج ذات شأن ، ولحصرها أعمال التجارة الدولية بمؤسسات الدولة . ونلاحظ كذلك أن دولاً غربية عدة كالولايات المتحدة وأستراليا ونيوزلندة . . . . تمتنع عن اعتماد قناصل فخريين لها في الخارج رغم قبولها تعيين قناصل فخريين للدول الأجنبية في أراضيها(٢) .

ويهمنا كذلك أن نشير إلى أن انتشار البعثات الدبلوماسية خلال القرن العشرين ، أدّى حكماً إلى ازدهار العلاقات القنصلية ، إذ أن إنشاء بعثة دبلوماسية يتضمن حكماً ، حقها بالقيام بممارسة الوظائف القنصلية عبر القسم القنصلي فيها . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نشير ، إلى أن الطبيعة الخاصة للعلاقات القنصلية ، وأهمية دورها في الحقول الاقتصادية والتجارية ، وإختلاف المفاعيل القانونية المترتبة على مباشرتها عن تلك المترتبة على مباشرة العلاقات السياسية ، علاوة على جواز افتتاح البعثات القنصلية في عدة مدن مهمة في دولة واحدة بينما يتم افتتاح السفارات في العواصم السياسية فقط ، أدى الى زيادة عدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العامل في الدول الكبرى ذات الأهمية الاقتصادية والتجارية على عدد أفراد السلك الدبلوماسي الأجنبي العامل فيها . ففي عام ١٩٥٧ مثلاً كان في بريطانيا ١٤٤٧ قنصلاً و٧٨٧ دبلوماسياً يعملون في بعثات الدول الأجنبية الدبلوماسية والقنصلية ، كما بلغ عدد أفراد السلك القنصلي العامل في الولايات المتحدة في العام ذاته ٢٥٠٠ قنصل بالمقارنة مع ١٣٠٠ دبلوماسي كانوا يؤلفون السلك السياسي الأجنبي فيها . كذلك أدت العوامل ذاتها الى زيادة عدد قناصل بعض الدول على عدد دبلوماسييها ، ففي عام ١٩٥٧ كان للبرازيل في الخارج ٥١٥ قنصلاً

---

(١) Grzybowski, Kazimierz: Op, Cit., PP. 324 - 325.

(٢) Lee: «Consular Law», PP. 17 - 18.

و٤٢٠ دبلوماسياً وللبرتغال ٤٦٦ قنصلاً و٨٩ دبلوماسياً[١] . كما نجد اليوم أن عدد البعثات القنصلية اللبنانية ، بما فيها القنصليات الفخرية ، يزيد بنسبة كبيرة على عدد البعثات الدبلوماسية اللبنانية .

إلاّ أن إزدهار العلاقات القنصلية خلال القرن العشرين ، تعرض في أحيان كثيرة الى نكسات عدة نجمت عن الحرب الباردة ونزاع الأيديولوجيات مما أدى الى قيام دول عدة بإلغاء معاهداتها القنصلية وقطع علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع بعض الدول ، وإلى تعرض العديد من السفارات والقنصليات لأعمال العنف والشغب[٢] . وكان لا بد لهذه الأحداث من أن تحد من إنتشار البعثات القنصلية . ونذكر في هذا المجال ما حدث في شهر كانون الثاني (يناير) عام ١٩٣٨ في الإتحاد السوفياتي عندما وقف مولوتوف أمام مجلس السوفيات الأعلى ليعلن مباشرة الإتحاد السوفياتي تطبيق مبدأ تعادل التمثيل القنصلي Parity Principle من أجل تقليص عدد القنصليات الأجنبية المنتشرة في المدن السوفياتية والتي كانت تمارس نشاطات تخرج عن نطاق المهام القنصلية . وهكذا اقفلت على التوالي في مدن عدة كليننغراد وأوديسا ، قنصليات ١٤ دولة هي أفغانستان وتشيكوسلوفاكيا والدانمارك وأستونيا وألمانيا وبريطانيا وإيران وإيطاليا واليابان ولاتفيا والنروج وبولندا والسويد وتركيا . وبعد الحرب العالمية الثانية أقفل الإتحاد السوفياتي قنصلياته في نيويورك وسان فرنسيسكو وإيطاليا وإيران وزغرب (يوغوسلافيا) كما أغلق القنصلية الأميركية في فلاديفوستك Vladivostok . وفي عام ١٩٦٦ ، ووفقاً لما نشرته جريدة الأزفيستيا ـ Izvestia السوفياتية في عددها الصادر في ٢٩ أيار (مايو) ١٩٦٦ ، كان هناك سبع قنصليات أجنبية فقط في الإتحاد السوفياتي[٣] خارج نطاق الأقسام القنصلية للسفارات . وفي عام ١٩٥٢ قامت إيران باعتماد مبدأ تعادل التمثيل القنصلي لإغلاق القنصليات البريطانية التسع العاملة فيها متذرعة

---

(١) Ibid, P. 3 Footnotes.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول العوامل المعاكسة لازدهار المؤسسة القنصلية، راجع:
Lee, L.T: «Consular Law» PP. 314 - 320.

(٣) Grzybowski, Kazimierz: Op. Cit., PP. 327 - 328

بعدم وجود قنصليات لها في بريطانيا[1] . كذلك نذكر ما تعرضت له القنصليات الأجنبية في الصين الشعبية ، على أثر إستيلاء الشيوعيين على السلطة عام ١٩٤٩ ، من أعمال عنف إنتهت بإغلاقها . واليوم نكاد لا نجد في الصين سوى قنصليات أجنبية قليلة تعمل خارج الأقسام القنصلية في السفارات وبشكل مستقل عنها[2] .

كذلك عرف القرن العشرون قيام مؤسسات غير قنصلية بممارسة الوظائف القنصلية في حالات معينة فرضتها ظروف دولية خاصة ، ومثالنا على ذلك الوكالات اليابانية Japanese Government Overseas Agencies التي أنشأتها اليابان خلال عامي ١٩٥٠ و١٩٥١ في نيويورك وسان فرنسيسكو ولوس أنجلس وهونولولو وريو دي جانيرو وسان باولو ومونتيفيديو وباريس واستوكهولم وبروكسل ولاهاي ونيودلهي وكلكوتا وبومباي وكراتشي وبانكوك وليما ومكسيكو وأوتاوا ورانغون وجاكارتا ولندن ، ضمن شروط فرضها الحلفاء بحيث مارست المهام القنصلية دون اعتبارها مؤسسات قنصلية تتمتع وموظفيها بالحصانات والإمتيازات القنصلية . ولقد تحوّلت هذه الوكالات الى سفارات أو قنصليات عامة أو قنصليات إبتداء من ٢٨ نيسان ١٩٥٢ تاريخ دخول معاهدة السلام الموقعة بين اليابان والدول الحليفة في ٨ أيلول (سبتمبر)١٩٥١ حيّز التطبيق[3] . ومثال آخر هو قيام وزارة الخارجية الأميركية بعد الحرب العالمية الثانية ، وبناء لقانون ٢٨ حزيران (يونيو) ١٩٤٨ ، بتأدية الخدمات القنصلية للرعايا الألمان المقيمين على الأراضي الأميركية ، بواسطة مكتب خاص انشىء في هذه الوزارة ودعي « المكتب المؤقت للشؤون الألمانية » The Interim Office for German Affaires الذي قام بممارسة المهام القنصلية كأعمال كتابة العدل ومصادقة الوثائق وتسجيل الوصايا وتنظيم وثائق الزواج والولادة . . . وإستمر هذا المكتب بالعمل حتى حزيران ١٩٥٠ تاريخ السماح

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: «القانون الدولي العام». دار النشر غير مذكورة. دمشق ١٩٦٠، ص ٤٩٧.

(٢) Chuan Leng, Shao and Chiu, Hungdah: «Law in Chinese Foreign Policy; Comunist China and Selected Problems of International Law», Oceana Publications,New york, 1972. P.182

(٣) Whiteman, Marjorie M: «A Digest of International Law», Vol 7, Departement of State Publications, Washington D. C., 1910, PP. 528 - 536.

لجمهورية ألمانيا الفدرالية ، التي أنشئت في خريف عام ١٩٤٩ ، بإقامة قنصليات لها في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا[١] . ومثال ثالث برز عبر قيام موظفين غير قنصليين في دول الكومنولث ، قبل أواسط الستينات بممارسة الوظائف القنصلية البريطانية بشكل غير منتظم ووفقاً للضرورة[٢] .

ومن جهة أخرى ، كان لا بد أن يصاحب هذا الإزدهار في العلاقات القنصلية قيام محاولات لوضع قواعد واضحة منظمة لهذه العلاقات ، فبرزت جهود دولية عدة حاولت تقنين قواعد القانون القنصلي وكتب لها النجاح عام١٩٦٣ بتوقيع إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

النبذة الثانية

الجهود الدولية لتقنين قواعد القانون القنصلي

أشرنا في الفصل السابق الى محاولات تقنين قواعد القانون القنصلي التي جرت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر . وقد كثرت هذه المحاولات واتسعت خلال القرن العشرين حتى توجت بعقد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ . وسنتطرق في فقرة أولى إلى الجهود الدولية السابقة لعقد مؤتمر فيينا التي برزت في شكل مشاريع ومعاهدات كان لها دور مهم في تسهيل أعمال هذا المؤتمر ، ثم نتطرق في فقرة ثانية الى المؤتمر وأعماله .

الفقرة الأولى

الجهود الدولية السابقة لعقد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية

برزت هذه الجهود في إطار دراسات ومشاريع خاصة أعدها بعض فقهاء القانون الدولي أو فريق من الباحثين في بعض المعاهد التي تعنى بهذا القانون ، وفي مؤتمرات إقليمية أدت الى عقد إتفاقيات قنصلية بين الدول

---

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع: المرجع السابق. ص ٥٢١ ـ ٥٢٧.
(٢) المرجع السابق. ص ٥١٧.

الأميركية ، وفي نشاطات لجنة الخبراء التي ألفتها عصبة الأمم لتقنين قواعد القانون الدولي ، وفي أعمال لجنة القانون الدولي التي شكلتها هيئة الأمم المتحدة والتي توّجت بتوقيع معاهدة فيينا لعام ١٩٦٣ .

أولاً ـ الدراسات والمشاريع الخاصة

وهي :

١ ـ مشروع المعاهدة التي أعدها المعهد الأميركي للقانون الدولي American Institute of International Law . عام ١٩٢٥ ، وتضمنت ١١ مادة عالجت أوضاع القناصل . وقد رفع هذا المشروع إلى حكومات الدول الأميركية[١] .

٢ ـ التقرير الذي أعده الفقيه David Jayne عام ١٩٢٧ ورفعه الى معهد القانون الدولي Institute of International Law وعالج في قسمه الثاني موضوع الحصانات القنصلية[٢] .

٣ ـ مشروع معاهدة قنصلية جماعية أعدها الفقيه Witold Wehr ورفعها الى المؤتمر الخامس والثلاثين لجمعية القانون الدولي International Law Association الذي انعقد في وارسو عام ١٩٢٨ ، وتضمن المشروع ٢٤ مادة[٣] .

٤ ـ الدراسة التي قام بها فريق الأبحاث في جامعة هارفارد عام ١٩٣٢ ، وكان مكوّناً من خمسة عشر باحثاً على رأسهم الفقيهان مانلي هادسون Manley O. Hudson وكينسي رايت Quincy Wright . وقد تولى هذا الأخير إعداد تقرير شامل عن المؤسسة القنصلية إعتمدها الفريق كأساس لدراسته التي أقرها عن هذه المؤسسة والتي توصل بنتيجتها الى مشروع تقنين تألف من ستة أقسام و٣٤ مادة حددت بوضوح الأحكام المتعلقة بمباشرة العلاقات القنصلية وانتهائها وبتعيين القناصل وممارستهم لوظائفهم

(١) Zourek: Ist. Report, I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2 New York 1958, P. 78.

(٢) المرجع السابق، ص ٧٨.

(٣) المرجع السابق، ص ٧٨.

وبحقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم وحصانات المؤسسة القنصلية . . .[1] .

ثانياً ـ المؤتمرات الاقليمية

هنالك مؤتمران :

١ ـ المؤتمر الذي عقد في كاراكاس عام ١٩١١ وأدى إلى عقد معاهدة بين عدد من دول أميركا اللاتينية وهي : الأكوادور والبيرو وبوليفيا وفنزويلا وكولومبيا ، تضمنت تحديداً لمهام قناصل هذه الدول العاملين في الدول المتعاقدة[2] .

٢ ـ مؤتمر القارة الأميركية السادس الذي عقد في هافانا في شباط (فبراير) عام ١٩٢٨ وتوصل الى إقرار معاهدتين ، الأولى تعلقت بالعلاقات القنصلية والثانية بالعلاقات الدبلوماسية ، سبق أن أعدت مشروعيهما لجنة الحقوقيين الأميركيين Inter American Commission of Jurists ، خلال مؤتمرها الذي عقد في ريو دي جانيرو عام ١٩٢٧ ، وقد صادق على المعاهدة القنصلية كل من البرازيل والأكوادور والدومينكان والولايات المتحدة والأوروغواي وباناما والبيرو والسلفادور وكولومبيا وكوبا ونيكارغوا والمكسيك وهايتي . وتألفت المعاهدة من قسمين و٢٥ مادة وتضمنت أحكاماً تعلقت بتعيين القناصل ووظائفهم وحصاناتهم وواجباتهم علاوة على الأحكام المتعلقة بانشاء العلاقات القنصلية وإنهائها[3] . . .

---

(١) أعد معهد هارفارد دراسة شاملة عن العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ومشروعاً لتقنين قواعد كل منها. وقد وردت دراسة العلاقات القنصلية في القسم الثاني تحت عنوان:

«The Legal Position and Functions of Consuls».

راجع الدراسة والمشروع في:

A.J.I.L. Vol. 26, Supp, 1932, PP. 190 - 449.

(٢) راجع

- Lee, Luke T. «Vienna Convention on Consular Relations» A.W. Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham, 1966, P. 16.

- Dalloz: «Repertoire de Droit International», Tome 1, Paris, 1968, PP. 526 - 527.

(٣) راجع نص المعاهدة في:

- A. J.I.L. Vol. 26, Supp. 1932, P.378 ...

- Lee: «Consular Law» PP. 348 - 351».

ثالثاً ـ جهود لجنة الخبراء في عهد عصبة الأمم

بناء لقرار الجمعية العامة لعصبة الأمم المتخذ في ٢٢ أيلول (سبتمبر) ١٩٢٤ ، شكلت لجنة من الخبراء للقيام بتقنين قواعد القانون الدولي[١] . وفي عام ١٩٢٦ قامت هذه اللجنة بتسمية سبعة مواضيع من مواضيع القانون الدولي اعتبرتها صالحة للتقنين ومنها قضايا الجنسية ومسؤولية الدولة والمياه الاقليمية . كما قامت بتأليف لجنة فرعية لتحديد مدى إمكان تقنين القواعد الدبلوماسية والقنصلية ، وعين الفقيه Guerrero مقرراً لها . وفي نيسان (إبريل) ١٩٢٧ وجهت اللجنة أسئلة الى الدول الأعضاء لاستطلاع رأيها حول إمكان عقد معاهدة دولية للشؤون القنصلية ، وتلقت تأييد ١٧ دولة من أصل ٢٦ دولة أجابت عن أسئلتها . فما كان منها إلَّا أن اقترحت إضافة موضوع « الوضع القانوني للقناصل ووظائفهم ». Legal Position and Functions of Consuls . إلى المواضيع السبعة التي حددتها سابقاً . إلَّا أن الجمعية العامة لعصبة الأمم قررت إرجاء بحث هذا الموضوع[٢] .

رابعاً ـ جهود لجنة القانون الدولي في عهد الأمم المتحدة

تأسست منظمة الأمم المتحدة في ٢٤ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٤٥ ، وجاءت المادة ١٣ من ميثاقها تنص على أن من أهدافها تشجيع تطور القانون الدولي وازدهاره وتدوينه . وهكذا بادرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أول دورة لها وفي جلسة ١١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٦ الى تشكيل لجنة إعدادية من ١٧ عضواً لدراسة الاجراءات الواجب إتخاذها تطبيقاً لنص المادة ١٣ من الميثاق ، فأوصت هذه اللجنة بانشاء لجنة للقانون الدولي تتألف من ١٥ عضواً من علماء هذا القانون . وفي ٢١ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٧ أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة توصية اللجنة الإعدادية . وفي ٣ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٨ قامت بتعيين أعضاء لجنة القانون الدولي International Law Commission . مراعية التوزيع الجغرافي وتمثيل النظم القانونية

---

(١) سميت هذه اللجنة :

The Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law.

(٢) Zourek: Ist. Report, I.L.C. Year Book 1957, Vol. 2, New-york, 1958, P. 78.

المختلفة . وفي ٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٦ خلال الدورة الحادية عشرة للجمعية العامة رفع العدد الى ٢١ عضواً ، ثم رفع مجدداً في ٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦١ خلال الدورة السادسة عشرة الى ٢٥ عضواً . والمقر الحالي للجنة هو مدينة جنيف التي انتقلت اليها من نيويورك حيث عقدت دورتها الأولى فقط عام ١٩٤٩[١] .

ومع مباشرة اللجنة لأعمالها حدد الأمين العام للأمم المتحدة (ترجفي لي) في تقرير رفعه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة[٢] مواضيع القانون الدولي التي يمكن للجنة القيام بتقنين قواعدها ، ومن بين هذه المواضيع موضوع العلاقات القنصلية . ولهذا قررت اللجنة في دورة انعقادها السادسة عام ١٩٥٤ العمل على وضع تقنين دولي للقانون القنصلي ، واختارت في دورتها التالية عام ١٩٥٥ العضو التشيكوسلوفاكي Jaroslav Zourek فيها مقرراً خاصاً كلفته إعداد تقرير شامل حول الموضوع . وقد قام الفقيه زوريك برفع تقريره الأول الى اللجنة في ١٥ نيسان (إبريل) ١٩٥٧[٣] وتألف من قسمين : قسم أول ، وفيه خمسة فصول تضمنت لمحة عن تطور العلاقات القنصلية وعن المحاولات السابقة التي جرت لتقنين قواعد القانون القنصلي ، ودراسة عن البعثة القنصلية والقناصل المسلكيين والفخريين . وقسم ثان ، تضمن مشروع معاهدة مؤلفة من أربعة فصول مقسمة الى ٣٩ مادة وأحكام ختامية ، وألحقت كل مادة بتعليق يفسر محتوياتها . وتناولت هذه المواد مواضيع إنشاء العلاقات القنصلية وإنتهائها وتعيين القناصل ومباشرتهم لأعمالهم ودرجاتهم وحصاناتهم وإمتيازاتهم ووظائفهم وواجباتهم وحصانات البعثة القنصلية وامتيازاتها . . . وفي ٣٠ آذار (مارس) ١٩٦٠ رفع زوريك

---

(١) راجع حول اللجنة وأعمالها كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدولي العام» الطبعة العاشرة. منشأة المعارف. الإسكندرية، ١٩٧٢. ص ٦٢ ـ ٧١.

(٢) وعنوان التقرير الذي وضع عام ١٩٤٩ : «Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission»

(٣) U.N. Doc. A/C. N. 4/108.

راجع نص التقرير في:

I.L.C. Year Book 1957, Vol. 2, U.N. Publication, Newyork, 1958, PP. 72 - 163.

الثاني[1] المكمل لتقريره الأول ، وتضمن في قسمه الأول دراسة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالحرمة الشخصية للقناصل ومدى حصانتهم القضائية الجزائية مع اقتراح مادة لتقنينها . وتناولت في القسم الثاني شرط الدولة الأكثر رعاية ، وتأثيره على الحصانات والامتيازات القنصلية ، وتضمن التقرير ١٣ مادة جديدة إقترح إضافتها الى مشروعه الأول إكمالاً لأحكامه .

ولم تباشر اللجنة دراسة تقرير زوريك الأول إلا في عام ١٩٥٩ نظراً لانشغالها ، قبل عام ١٩٥٧ بدراسة قانون البحار ، وفي عامي ١٩٥٧ و١٩٥٨ بإعداد مشروع معاهدة لتقنين العلاقات الدبلوماسية بناء لتقرير أعده الفقيه ساند ستروم العضو السويدي فيها[2] .

وهكذا قامت اللجنة في دورتها الحادية عشرة عام ١٩٥٩ وفي دورتها الثانية عشرة عام ١٩٦٠ بدراسة تقريري زوريك وتوصلت الى إقرار مشروع موحد ، رفعته ، عملاً بأحكام المادة ٢١ من نظامها ، إلى الأمين العام للأمم المتحدة لكي يرسله بدوره الى الدول الأعضاء لابداء ملاحظاتها عليه . وقامت اللجنة بعد ذلك في دورتها الثالثة عشرة عام ١٩٦١ بمناقشة ملاحظات الدول التي وردتها وأقرت في ضوئها مشروعها النهائي الذي رفعته الى الجمعية العامة للأمم المتحدة ، عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ٢٣ من نظامها . وفي ١٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦١ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١٦٨٥ ، الذي جاء مؤكداً أهمية تقنين القواعد القنصلية ومدى مساهمة هذا التقنين في إنماء العلاقات الودية بين الدول ، شاكراً للجنة القانون الدولي جهودها ، معتبراً مشروعها أساساً صالحاً للمناقشة ، طالباً من الدول الأعضاء إبداء تعليقاتها على المشروع قبل أول تموز (يوليو) ١٩٦٢ ليتم توزيعها على

---

(١) I.L.C. year Book 1960, Vol. 2, U.N. Publication, Newyork 1961, PP. 2 - 32.

(٢) أعد الفقيه ساندستروم تقريره حول العلاقات الدبلوماسية عام ١٩٥٥، وناقشته اللجنة خلال دورتي ١٩٥٧ و١٩٥٨. وفي ٧ حزيران (يونيو) ١٩٥٨ أقرت المشروع الدبلوماسي في ضوء ملاحظات وردتها من بعض الدول، ورفعته إلى الجمعية العامة التي أصدرت في ٧ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٩ قرارها رقم ١٤٥١ بتكليف الأمين العام توجيه الدعوة لعقد مؤتمر في فيينا لمناقشة وإقرار اتفاقية دولية للعلاقات الدبلوماسية، وقد انعقد المؤتمر بين ٢ آذار (مارس) و١٤ نيسان (ابريل) ١٩٦١ وأقر هذه الاتفاقية.

بقية الدول ، مقرراً عقد مؤتمر دولي في فيينا في آذار (مارس) ١٩٦٣ لوضع إتفاقية دولية للعلاقات القنصلية ، داعياً ، الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول المنضمة للنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، للمشاركة في المؤتمر بواسطة وفود تضم خبراء في الموضوع ، وداعياً كذلك ، الوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية Intergovernmental لإرسال مراقبين لها(١) . وفي دورتها السابعة عشرة عادت الجمعية العامة للأمم المتحدة وأصدرت قراراً آخر رقمه ١٨١٣ تاريخ ١٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٢ ، طلبت بموجبه من الدول التي تنوي الاشتراك في المؤتمر إرسال إقتراحاتها حول ما ترى إدخاله من تعديلات على مشروع لجنة القانون الدولي قبل ١٠ شباط (فبراير) ١٩٦٣ . وهكذا قامت كل من النمسا وكندا وألمانيا الفدرالية وفنلندا واليابان وهولندا والمملكة المتحدة وايرلندا الشمالية وسويسرا بايداع مقترحاتها الأمانة العامة للأمم المتحدة في التاريخ المحدد(٢) .

وتألف مشروع لجنة القانون الدولي من ٧١ مادة وردت ضمن فصول أربعة وتوزعت كالآتي :

- مادة أولى تضمنت تعاريف للتعابير الرئيسية والفنية التي وردت في المشروع .
- الفصل الأول (المواد ٢ ـ ٢٧) الذي عالج العلاقات القنصلية بشكل عام ضمن قسمين : قسم أول (المواد ٢ ـ ٢٤) تطرق الى إنشاء العلاقات القنصلية وتعيين القناصل وتحديد مهامهم وكيفية ممارستهم لها ، وقسم ثان (المواد ٢٥ ـ ٢٧) تعلق بانتهاء العلاقات القنصلية والأحكام التي ترعى هذا الانتهاء .
- الفصل الثاني (المواد ٢٨ ـ ٥٦) الذي تناول الحصانات والامتيازات القنصلية ضمن قسمين : قسم أول (المواد ٢٨ ـ ٣٩) حددت ضمنه

---

(١) U.N. Doc. A/Conf. 25/16; U.N. Conference on Consular Relations, Official Records, Vol. 1. U. N. Publications, Newyork 1963, P. XIII.

(٢) راجع نصوص هذه المقترحات في:
U.N. Doc. A/Conf. 25/L.4/Add. 1; U.N. Conference on Consular Relations, Vol. 2, PP. 42 — 51.

حصانات البعثات القنصلية وامتيازاتها ، وقسم ثان (المواد ٤٠ - ٥٦) حددت ضمنه حصانات القناصل المسلكيين وامتيازاتهم .

- الفصل الثالث (المواد ٥٧ - ٦٧) الذي حدد حصانات القناصل الفخريين وامتيازاتهم .

- الفصل الرابع (المواد ٦٨ - ٧١) الذي تضمن أحكاماً عامة وختامية .

ولقد ألحقت كل مادة من مواد المشروع بتعليق فسر أحكامها وبيّن وجهات النظر المختلفة المتعلقة بها وأوضح الأسس التي اعتمدتها اللجنة لتكوين قناعاتها التي أدّت لإقرار النص[١] .

الفقرة الثانية

مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية (٤ آذار (مارس) - ٢٢ نيسان (إبريل) ١٩٦٣)

إشتهرت مدينة فيينا بالمؤتمرات الدولية التي عقدت فيها كمؤتمر عام ١٨١٥ الذي وضع أسس الدبلوماسية الحديثة ، ومؤتمر عام ١٩٦١ (٢ آذار- ١٤ نيسان) الذي انتهى بتوقيع إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية . كذلك تميزت فيينا بحيادها المضمون دولياً وبتاريخها العريق كمركز للدراسات الدولية وكمقر للأكاديمية القنصلية Konsular- Akademie التي أسستها الامبراطورة ماريا تيريزا Maria Theresa عام ١٧٥٤ لتدريب القناصل[٢] . لهذا قوبلت الدعوة ، التي وجهتها الحكومة النمساوية لاستضافة المؤتمر الدولي الهادف لوضع إتفاقية للعلاقات القنصلية ، بترحيب الجميع .

إفتتح المؤتمر بعد ظهر الرابع من آذار (مارس) في Neue Hoflurg

---

(١) راجع نص المشروع في:

U.N. Doc. A/Conf. 25/6; U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 3 - 41.

(٢) راجع كلمة المستشار القانوني للأمم المتحدة Stavropoulos الذي مثّل الأمين العام للأمم المتحدة ، والتي ألقاها في الجلسة الافتتاحية

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 1.

واستمر الى ٢٢ نيسان (ابريل) ١٩٦٣ ، وشاركت فيه ٩٢ دولة أي بزيادة ١١ دولة عن عدد الدول التي شاركت في مؤتمر ١٩٦١ الدبلوماسي التي بلغ عددها ٨١ دولة . وحضرت مؤتمر عام ١٩٦٣ كل الدول العربية باستثناء السودان واليمن الشمالي (١) . وساهمت فيه بصفة مراقب كل من بوليفيا وغواتيمالا وباراغواي ، وحضره مراقبون ممثلون لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الزراعة والتغذية F A O ووكالة الطاقة الذرية الدولية والمجلس الأوروبي .

وانتخب المؤتمر مندوب النمسا ستيفان فيروستا Stephan Verosta رئيساً له ، كما انتخب ١٨ نائباً للرئيس . وتمثل الأمين العام للأمم المتحدة بالمستشار القانوني للمنظمةStavropoulus ، وقام مدير قسم التقنين في مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة Yuen- Li- Liang بمهام السكرتير التنفيذي للمؤتمر ، وشارك المقرر الخاص للجنة القانون الدولي (للعلاقات القنصلية) Jarosalv Zourek في المؤتمر بصفة خبير . وفي حين أن أعمال مؤتمر عام ١٩٦١ توزعت على أربع لجان هي اللجنة العامة ولجنة الكل Committee of the Whole ولجنة الصياغة ولجنة أوراق الإعتماد ، توزعت أعمال مؤتمر عام ١٩٦٣ على لجان خمس هي(٢) :

١ ـ **اللجنة العامة General Committee**(٣)

وتألفت من رئيس المؤتمر السيد فيروستا رئيساً لها ، وعضوية نوابه الثمانية عشر وكل من رئيسي اللجنتين الأولى والثانية . وتولت هذه اللجنة الإشراف العام على سير أعمال المؤتمر وقامت بتوزيع الأعمال على اللجان وبالتنسيق بينها .

٢ ـ **اللجنة الأولى : First Committee**

شاركت في عضويتها جميع الوفود وتألف مكتبها من Nathan Barnes (ليبيريا) رئيساً ، يعاونه Pedro-Silviera Barrios (فنزويلا) نائباً أولاً للرئيس و Jerzy Osiecki (بولندا) نائباً ثانياً للرئيس و Zenon P.Westrup

---

(١) للاطلاع على أسماء الدول التي شاركت في المؤتمر، راجع:
Final Act of the Conference U.N. Doc. A/conf. 25/13 , U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 187.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 188 - 189.

(٣) وهي غير الهيئة العامة للمؤتمر The Plenary.

(السويد) مقرراً . وقد قامت هذه اللجنة بمناقشة المواد ٢ إلى ٢٧ من مشروع لجنة القانون الدولي[١] إضافة للمواد ٦٨ و٧٠ و٧١[٢] . كما تولت مناقشة المواد ٥٢ إلى ٥٥[٣] التي قرر المؤتمر نقلها إليها من اللجنة الثانية نظراً لكثافة أعمال هذه اللجنة . بالاضافة الى إعدادها للمقدمة وللأحكام الختامية وللقرار النهائي The Final Act وللبروتوكولين الإختياريين الملحقين بالاتفاقية والمتعلقين باكتساب الجنسية وبالحل الإلزامي للمنازعات التي قد تنجم عن تطبيق أحكام الاتفاقية .

٣ - اللجنة الثانية Second Committee

شاركت في عضويتها جميع الوفود وتألف مكتبها من Mario- Gibson Alves Barboza (البرازيل) رئيساً ، يعاونه حسن كامل (مصر) نائباً أولاً للرئيس ، A.J. vranken, (بلجيكا) نائباً ثانياً للرئيس ، و Borislav Konstantionov (بلغاريا) مقرراً . وناقشت هذه اللجنة المواد ٢٨ إلى ٦٧[٤] من مشروع لجنة القانون الدولي باستثناء المواد ٥٢ إلى ٥٥ التي حولت إلى اللجنة الأولى كما أشرنا . كذلك ناقشت المادة ٦٩ من المشروع[٥] .

٤ - لجنة الصياغة Drafting Committee

تألفت برئاسة مندوب الهند K . Krishna Rao وعضوية ممثلين للأرجنتين والبرازيل والصين الوطنية وفرنسا وغانا وهنغاريا وإسبانيا وسويسرا والاتحاد السوفياتي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة . وقامت هذه اللجنة بالاضافة الى مهامها المتعلقة بالصياغة ، بمناقشه وإقرار

---

(١) وهي مواد الفصل الأول من المشروع المتعلقة بالعلاقات القنصلية بشكل عام كإنشائها وانتهائها وتعيين القناصل ومباشرتهم لأعمالهم ومهامهم . .

(٢) وهي مواد الفصل الرابع من مشروع اللجنة المتعلقة بالأحكام العامة والختامية .

(٣) وتتعلق بمسألة اكتساب الجنسية (م ٥٢) وبابتداء الحصانات القنصلية وانتهائها (م ٥٣) وبواجبات الدول الثالثة (م ٥٤) وباحترام قوانين الدولة المضيفة (م ٥٥).

(٤) وهي مواد الفصل الثاني من المشروع، المتعلقة بالحصانات والامتيازات العائدة للبعثات القنصلية المسلكية وللقناصل المسلكيين، ومواد الفصل الثالث المتعلقة بحصانات القناصل الفخريين وامتيازاتهم .

(٥) وتتعلق بامتيازات أعضاء البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة وحصانات هؤلاء .

المادة الأولى من مشروع لجنة القانون الدولي المتعلقة بتعاريف التعابير الرئيسية للإتفاقية .

٥ ـ لجنة أوراق الإعتماد Credentials Committee

تألفت برئاسة مندوب كندا Gilles Sicotte وعضوية ممثلين للسلفادور واليونان وغينيا وأندونيسيا والمكسيك ونيجيريا والإتحاد السوفياتي والولايات المتحدة . وتولت عملية التأكد من صحة أوراق إعتماد المندوبين المشاركين في المؤتمر .

أما المستندات الأساسية التي اعتمد عليها المؤتمر في مناقشاته[١] فتكونت من :

١ ـ مشروع لجنة القانون الدولي كما أقر في دورتها الثالثة عشرة .

٢ ـ الاقتراحات التي قدمتها الدول لتعديل مشروع اللجنة خلال مراحل عملها ، وبعد صدور قرار الجمعية العامة بالدعوة لعقد المؤتمر ، وخلال انعقاد المؤتمر .

٣ ـ محاضر مناقشات الجمعية العامة للأمم المتحدة والمتعلقة بالموضوع .

٤ ـ اتفاقية هافانا القنصلية الموقعة في ٢٠ شباط (فبراير) بين الدول الأميركية .

٥ ـ مجموعة من المعاهدات الثنائية ومن القوانين والتنظيمات المتعلقة بالحصانات والامتيازات القنصلية والدبلوماسية[٢] .

٦ ـ مشروع فريق هارفارد الذي أعده عام ١٩٣٢ .

٧ ـ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي أقرت عام ١٩٦١ ومحاضر مناقشات المؤتمر الدبلوماسي . وقد اعتمد مؤتمر عام ١٩٦٣ هذه

---

(١) U.N. Doc. A/Conf. 25/13; U.N. Consular Conference, Vol. 2 P. 189.

(٢) نشرت الأمم المتحدة عام ١٩٥٨ كتاباً تضمن مجموعة للقوانين والتنظيمات المعتمدة في العديد من دول العالم والمتعلقة بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية، وألحقته بملحق تكميلي عام ١٩٦٣ :

- U.N. Legislative Series, Vol. 7, «Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities. U.N. doc. st/leg/ser. B/7, N.Y. 1958.

- And Supplement 1963, U.N. doc. st/leg/ser. B/13.

الاتفاقية كمرجع أساسي ، وبذل المؤتمرون جهودهم لكي تأتي الاتفاقية القنصلية مماثلة للاتفاقيـة الدبلوماسية في أحكامها ، إلى أقصى حد ممكن ، مع مراعاة الفوارق بين طبيعة كل من العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والأحكام القانونية المتعلقة بكل منهما .

وقامت اللجان بأعمالها في جلسات صباحية ومسائية فعقدت اللجنة الأولى ٣٥ جلسة واللجنة الثانية ٤٤ جلسة ، كما انعقد المؤتمر في هيئته العامة Plenary ٢٢مرة[١] . وبلغ عدد اقتراحات التعديل التي ناقشها المؤتمر قرابة٤٥٠ اقتراحاً تقدمت بها الدول المشاركة فيه[٢] . واستمرت أعمال المؤتمر حتى ٢٢ نيسان (ابـريل) ١٩٦٣ وانتهت بـاقرار اتفـاقية فيينـا للعلاقات القنصلية تاريخ ٢٤ نيسان (ابريل) ١٩٦٣ التي تألفت من ٧٩ مادة[٣] ، ووضعت بلغات الأمم المتحدة الرسمية (الانكليزية والفرنسيـة والاسبانية والروسية والصينية) ، والحق بها بروتوكولان اختياريـان يتعلق الأول باكتساب الجنسية والثاني بالتسوية الالزامية للنزاعات التي قد تنجم عن تطبيق أحكام الاتفاقية . كما أقر المؤتمر ثلاثة قرارات Resolutions ، تعلق الأول باللاجئين ، وتوجه الثاني بالشكر للجنة القانون الدولي على جهودها ، كما توجه الثالث بالشكر للحكومة النمساوية على استضـافتها للمؤتمر . وتقرر فتح باب توقيع المعاهدة والبروتوكولين الملحقين اعتباراً من ٢٤ نيسان (ابريل) ١٩٦٣ وحتى ٣١ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٦٣ في وزارة الخارجية النمساوية وبعد ذلك حتى ٣١ آذار (مارس) ١٩٦٤ في الأمانة العامة للأمم المتحدة في نيويورك[٤] .

---

(١) للإطلاع على محاضر المناقشات والجلسات، راجع:
U.N. Consular Conference, Vol. 1. (Official Records)

(٢) راجع لائحة هذه الاقتراحات المنشورة في كتاب:
U.N. Consular Conference, Vol. 2. PP. V - XIII

(٣) بينما تألفت الاتفاقية الدبلوماسية من ٥٣ مادة وبروتوكولين اختياريين مماثلين للبروتوكولين الملحقين بالاتفاقية القنصلية.

(٤) وهذا ما نصت عليه المادة ٧٤ من الإتفاقية. وقد اتبعت هذه الطريقة المزدوجة كذلك في توقيع اتفاقية ١٩٦١ الدبلوماسية والتصديق عليها وذلك كحل وفّق بين اتجاهين، دعا الأول إلى اعتبار

وهكذا نجح المؤتمر في إقرار إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي تعتبر كسابقتها الدبلوماسية نقطة تطور مهمة في تاريخ القانون الدولي ، وقد أدت الى تحسين وضع القناصل وتحديد حقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم ومهامهم بشكل واضح[1] مفسحة في المجال أمام توقيع المزيد من المعاهدات الثنائية المكملة لها والتي تزايد عددها بعد توقيعها ، وخاصة تلك المعقودة بين دول الكتلتين الشرقية والغربية نتيجة لاتفاقهما على الأحكام الأساسية المنظمة لعلاقاتهما القنصلية التي تحددت في إتفاقية فيينا ، والتي أصبحت نموذجاً للمعاهدات اللاحقة . كما تم إعداد اتفاقيات جماعية اقليمية كاتفاقية عام ١٩٦٧ الأوروبية حول الوظائف القنصلية[2] . وقد جاء تماثل العديد من أحكام إتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦١ و١٩٦٣ ، يزيل الكثير من الفوارق بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية خاصة في عصر وحدت فيه الدول سلكيها في سلك واحد . ومما لا شك فيه ، أنه كان للتطور التاريخي الطويل للمؤسستين الدبلوماسية والقنصلية أثر مهم في تكوين قواعد عرفية ثابتة جرى تكريسها في اتفاقيتي فيينا . وقد أحدث ذلك في المؤسسة القنصلية تغيرات أساسية ، بنيوية ووظائفية .

النبذة الثالثة

تطور المؤسسة القنصلية البنيوي والوظائفي في القرن العشرين

شهدت المؤسسة القنصلية في القرن العشرين تطورات مهمة في بنيتها

= الأمانة العامة للأمم المتحدة المرجع الصالح لتسلم الاتفاقية من أجل قيام الدول بالتوقيع عليها أو إيداع وثائق تصديقها، واعتبر الثاني أن العرف يقضي بأن تكون الدولة المضيفة للمؤتمر المرجع الصالح لذلك. راجع:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 231 - 235.

(١) سنطلع على المحتوى العام للاتفاقية والبروتوكولين الملحقين بها عند دراستنا لمصادر القانون القنصلي.

(٢) حول الاتفاقية الأوروبية للوظائف القنصلية راجع دراسة:

ووظائفها وسنرى ذلك في الفقرتين التاليتين .

الفقرة الأولى

التطورات البنيوية

إزداد إهتمام الدول بمؤسساتها القنصلية فعمدت الى إتخاذ اجراءات تنظيمية عدة تؤمن لهذه المؤسسات أداء وظائفها بفعالية ، وقامت بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي في سلك خارجي موحد ، يتنقل أفراده بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية ، ويخضعون لأحكام قانونية موحدة ترعى أوضاعهم الوظيفية[1] . وقد أدى هذا التوحيد الى القضاء على التمييز الذي كان سائداً بين السلكين نتيجة لتصنيف الخدمة الدبلوماسية في مرتبة أعلى من الخدمة القنصلية مع ما صاحب ذلك من غبن لحق بالقناصل ومن معاناة إجتماعية عاشوها[2] .

وكانت فرنسا السباقة الى وعي هذه الحقائق إذ قامت بتوحيد سلكيها في الربع الأخير من القرن التاسع عشر بموجب مرسومين ، صدر الأول في ١٠ تموز (يوليو) ١٨٨٠ والثاني في ٢٧ نيسان (إبريل) ١٨٨٣[3] . أما الولايات المتحدة فقامت بعملية التوحيد على أثر صدور قانون روجرز Rogers'Act في ٢٤ أيار (مايو) ١٩٢٤ ، الذي عدل في ٢٣ شباط (فبراير) ١٩٣١ ، وادى الى دمج البعثات القنصلية في عواصم دولية عدة بالبعثات الدبلوماسية ، كما أصبح للعاملين في السلك الخارجي الأميركي بموجبه صفتان في آن واحد ، الصفة الدبلوماسية والصفة القنصلية ، مما سهل تنقلهم بين البعثات الدبلوماسية

Wiebringhaus, H: «La Convention Européene sur les Fonctions Consulaires», Annuaire Français de Droit International, Tome 14, 1968, PP. 770 - 783.

(١) راجع :

Sorensen, Max: «Manual of Public International Law», St. Martin's Press, Newyork, 1968, P. 415.

(٢) راجع محاضرة عبد المنعم الخطيب: «الفوارق القانونية والعملية بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي». دراسات في الدبلوماسية العربية، جزء ١٤، مجلس الخدمة المدنية. بيروت ١٩٧٢، ص ١٥١ - ١٥٢.

(٣) Sen, B: Handbook, P. 204..

والقنصلية دون تمييز[١] . وقام العراق بتوحيد سلكيه عام ١٩٣٤[٢] . وهذا ما فعلته بريطانيا بموجب اصلاحات عام ١٩٤٣[٣] وقلما نجد اليوم دولة لم تقم بتوحيد سلكيها .

ولقد ساهم هذا التوحيد في تماثل العديد من القواعد القانونية التي ترعى المؤسستين وخاصة تلك التي تتعلق بالحصانات والامتيازات ، رغم عدم وضول هذا التماثل الى حد التطابق ، وهذا ما تؤكده أحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية ، التي أقرت فيما أقرت جواز قيام البعثات الدبلوماسية بالأعمال القنصلية دون الحصول على اجازة قنصلية Exequatur للدبلوماسي المكلف القيام بهذه الأعمال[٤] ، وجواز قيام البعثات القنصلية بالأعمال الدبلوماسية عند عدم وجود بعثة دبلوماسية تمثل دولة تلك البعثات لدى الدولة المضيفة شرط موافقة هذه الدولة الأخيرة[٥] . هذا مع الاشارة الى أن توحيد المؤسستين ودمج السلكين وتشابه الأحكام القانونية التي ترعاهما لم يؤد إلى إلغاء الفوارق بين طبيعة الوظائف القنصلية والوظائف الدبلوماسية رغم ممارستهما في أحيان كثيرة من قبل مؤسسة واحدة .

ولتعزيز مؤسساتها الدبلوماسية والقنصلية قامت جميع الدول في القرن العشرين بإصدار تشريعات تنظم هذه المؤسسات ، تضمنت (إضافة الى القواعد الدولية الموحدة التي كرسها العرف الدولي والمعاهدات ، كتلك المتعلقة بدرجات الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين وأصول ممارستهم لمهامهم وحصاناتهم وامتيازاتهم . . .) قواعد داخلية اختلفت من دولة الى أخرى ، وإن كان هدفها واحداً وهو تعزيز هذه المؤسسات وتنظيم هيكليتها

---

(١) راجع :

Hackworth, Green Haywood: «A Digest of International Law», Vol, 4, Department of State Publications, Washington D. C. 1942, PP. 423 - 425.

(٢) راجع محاضرة د. عبد المنعم الخطيب. المذكورة. ص ١٥٣ .

(٣) Encyclopedia Britannica, Vol. 6, U.S.A, 1973, P. 409.

(٤) إذ يكتفي بتبليغ أسماء موظفي القسم القنصلي إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة. راجع: الفقرة الثانية من المادة ٧٠ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة ٣ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

(٥) راجع المادة ١٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

وتحديد طرق اختيار العاملين فيها ووسائل تدريبهم . كما قامت دول عدة منذ أوائل هذا القرن بانشاء معاهد لإعداد موظفي سلكها الخارجي ، فإسبانيا مثلاً ، أنشأت في ٢١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩١١ معهداً للدراسات الدبلوماسية والقنصلية كفرع ملحق بالأكاديمية الملكية للتشريع والقانون[١] . وقامت بعض الدول بتنظيم دورات لتدريب موظفي سلكها الخارجي ، وموظفي السلك الخارجي لدول تجمعها معها وحدة اقليمية أو قومية ، كحلقات التدريب السنوية التي نظمها المعهد الوطني للادارة والانماء في مجلس الخدمة المدنية في بيروت ابتداء من عام ١٩٦٥ والتي شارك فيها عدد من موظفي السلك الخارجي التابعين للدول العربية ، وقد توقفت هذه الدورات بسبب الأحداث التي وقعت في لبنان . ووضعت جميع الدول أنظمة امتحانات شديدة وفرضت على المرشحين للسلك الخارجي اجتيازها من أجل اختيار العناصر الكفؤة . ورغبة منها في اجتذاب هذه العناصر رفعت مرتبات موظفي السلك الخارجي ومنحتهم تعويضات مختلفة كبدلات الإغتراب وتعويضات التمثيل والسكن . . . كما جعلت من هذا السلك سلكاً مغلقاً تملأ وظائفه العليا عن طريق التدرج نظراً لما يتطلبه العمل فيه من إختصاص وخبرة ، وأنشأت أجهزة مراقبة وتفتيش مختصة تتولى تفتيش البعثات العاملة في الخارج ومراقبتها للتأكد من حسن سير العمل فيها . وهذا ما قامت به بريطانيا منذ عام ١٩١٣ عندما أنشأت دائرة تفتيش مختصة للقيام بهذه المهام[٢] .

الفقرة الثانية

التطورات الوظائفية

على الرغم من أن الوظائف القنصلية التقليدية لم يطرأ عليها أي تعديل يذكر ، إلا أن المهام القنصلية عرفت في القرن العشرين تطورين مهمين :

التطور الأول تجلى ببروز مهام قنصلية جديدة لم تكن معروفة في السابق

(١) Enciclopedia Universal Ilustrada, Vol. 15, Madrid. 1958. P. 91.

(٢) Encyclopedia Britannica, Vol. 6, U.S.A, 1973, P. 409.

جاءت نتيجة للتقدم التقني الحديث نذكر منها : المهام المتعلقة بشؤون الملاحة الجوية ورعاية مصالح شركات الطيران الوطنية والإهتمام بمعاملاتها ، والعمل على تعزيز العلاقات الفنية والعلمية والثقافية والسياحية . . . ولقد نصت التعليمات القنصلية لغالبية الدول على هذه المهام ، كما ورد ذكرها في معاهدات قنصلية عدة نذكر منها المعاهدة القنصلية المعقودة في ١٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٣٥ بين الإتحاد السوفياتي وتشيكوسلوفاكيا ، التي نصت في مادتها ١٨ على المهام القنصلية المتعلقة بمساعدة الطائرات . والمعاهدة القنصلية المعقودة في ٣١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥١ بين فرنسا والمملكة المتحدة ، التي نصت في مادتها ٢٨ على دور القناصل في تعزيز العلاقات الثقافية والعلمية والفنية بين البلدين ورعاية شؤونها . وهذا ما نص عليه في اتفاقيات قنصلية عدة[١] . وكان لازدهار السياحة العالمية ، ولتقدم وسائل المواصلات والاتصالات ، ولتفاعل الحضارات والمجتمعات إقتصادياً وثقافياً وإجتماعياً ، ولتداخل الشؤون السياسية والاقتصادية مع ما صاحب ذلك من سهولة انتقال السواح واليد العاملة والرساميل ، تأثير كبير في حجم العمل القنصلي أدى الى مضاعفة عدد المعاملات والمراجع والقضايا .

أما التطور الثاني فجاء نتيجة لإزدهار التجارة الدولية الذي تزامن في الدول الرأسمالية مع نشوء الشركات الكبرى التي قامت بإرسال ممثلين مختصين لها للإشراف على أعمالها في الخارج ، وقيام الحكومات بتعيين ملحقين تجاريين من ذوي الاختصاص الحقوا ببعثاتها الدبلوماسية في بعض الدول ذات الأهمية التجارية الى جانب ملحقين إقتصاديين وثقافيين وسياحيين . . . كما تزامن في الدول الاشتراكية مع تولي الدولة عبر مؤسسات خاصة ، إدارة المصالح الاقتصادية جميعها ومنها المصالح المتعلقة بشؤون التجارة الدولية . فالاتحاد السوفياتي ، مثلاً ، ناط شؤون تجارته الخارجية بفرع خاص في وزارة الخارجية تابع لوزارة التجارة الخارجية، مهامه الإشراف على البعثات التجارية السوفياتية في الخارج العاملة ضمن البعثات الدبلوماسية[٢] . وقد أدى هذا الى تقلص مهام القناصل في الدول التي تقوم

(١) Zourek: Ist. Report, I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2, N.Y. 1958, P. 77.

(٢) Grzybowski, Kazimierz: Op. Cit, P. 35.

فيها هذه الملحقيات والبعثات الإقتصادية والتجارية والفنية ، وإقتصارها على المهام الإدارية ورعاية شؤون المواطنين وحمايتهم ، وعلى القيام بدور الوسيط بين هذه الملحقيات والبعثات من جهة والسلطات المحلية للدولة المضيفة من جهة أخرى . أما في الدول التي ليس فيها تمثيل دبلوماسي لدولة القنصل ولا بعثات تجارية أو ملحقيات فنية ، فإن المهام القنصلية حافظت على تعددها وشموليتها واتساعها بحيث امتدت احياناً لتشمل علاوة على المهام الادارية والاقتصادية والتجارية . . . . القيام ببعض المهام السياسية[١] .

و الخلاصة أن العلاقات القنصلية في القرن العشرين قد واكبت في ازدهارها التطورات المذهلة التي عرفها هذا القرن في شتى الحقول ، فتفاعلت مع هذه التطورات متأثرة بها ومؤثرة فيها ، وأدى هذا الى بروز المؤسسة القنصلية كمؤسسة رئيسية في حقل العلاقات الدولية تساهم ، جنباً إلى جنب مع شقيقتها الدبلوماسية ، في إنماء العلاقات الودية والسلمية بين الدول وإرسائها على قواعد ثابتة من التعاون والاحترام . ومع إدراك الدول لأهمية دور المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية وتكاملهما قامت بتوحيد سلكيها القنصلي والدبلوماسي ضمن سلك خارجي واحد عززت مكانته وأناطت به وظائف المؤسستين ، يمارسها في السفارات الموجودة في العواصم العالمية ـ ولها أقسامها القنصلية ـ وفي القنصليات المنتشرة في المدن الرئيسية الأخرى . كذلك قامت الدول بتحديد القواعد القانونية التي ترعى علاقاتها القنصلية عن طريق عقد معاهدات ثنائية أو إقليمية ، أتبعتها بجهود دولية في إطار هيئة الأمم المتحدة تكللت بعقد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣ التي تشكل دستوراً يحدد المبادىء الرئيسية والأطر الثابتة لهذه العلاقات ، بحيث تعمل الدول على تكريس أحكامها وتكملتها وتفصيل اجراءاتها التنفيذية عبر عقد المزيد من المعاهدات ، وإصدار القوانين الداخلية والتعليمات القنصلية . . .

---

(١) راجع في هذا المجال كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : «القانون الدبلوماسي» الإسكندرية ١٩٦٧ ، ص ٢٩٦ ـ ٢٩٧ . كذلك :

- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls» R.C.A.D. I, 1962 - 2, PP. 380 - 381.

- Dalloz: «Droit International», P. 526.

وهكذا ، وعلى الرغم من تعرض المؤسسة القنصلية أحياناً لعوامل حدت من ازدهارها ، نتيجة لظروف سياسية دولية ، وعلى الرغم من تقليص بعض وظائفها وإناطتها بملحقيات تجارية أو فنية ، فإن هذه المؤسسة ما زالت حتى اليوم ، كما كانت عبر العصرر ، المؤسسة الضرورية لازدهار العلاقات الاقتصادية الدولية بمفهومها الواسع .

الفصل السادس

لبنان والعلاقات القنصلية

كان للبنان عبر العصور المختلفة دور مهم على صعيد التجارة الدولية باعتباره نقطة اتصال بين الشرق والغرب ، وقد حدثنا المؤرخون عن التجارة الفينيقية الخارجية وما بلغته من ازدهار ، وعن العلاقات التجارية التي نشأت بين المدن الساحلية فيه كصيدا وصور وطرابلس ، وبين الدول المجاورة ، والتي امتدت واتسعت لتشمل الدول الأوروبية وخاصة الايطالية منها . وخلال الحملات الصليبية تدفق التجار الأوروبيون على المدن اللبنانية وازداد عددهم ، فتكوّنت جاليات اجنبية كان لها قناصلها القضاة الذين رعوا مصالحها واهتموا بشؤونها وطبقوا على أفرادها قوانينهم الشخصية من أجل فض النزاعات التي كانت تنشب بينهم . وهكذا أنشأ تجار مدينة أمالفي Amalfi مراكز تجارية لهم على رأسها قناصل قضاة ، في صور عام ١١٢٣ وفي إنطاكية وطرابلس عام ١١٧٠ . كما أقام تجار بيزا Pisa مركزاً مماثلاً في صور عام ١١٨٧ . وفي عام ١٢٢٣ حصل تجار مرسيليا على حق تعيين قناصل لهم في صور وبيروت ، وحصلت مونبيلييه عام ١٢٤٣ على حق مماثل في إنطاكية وطرابلس(١) .

إلّا أن الكيان السياسي لدولة لبنان لم يأخذ طريقه الى الوجود إلّا مع بدء عملية التوحيد التي قام بها الأمير فخر الدين المعني الثاني الملقب بالكبير

---

(١) Zourek: Ist. Report. I.L.C. Year Book 1957, Vol. 2, P. 73.
هذا ولم يخرج مفهوم العلاقات القنصلية في مدن الساحل اللبناني خلال العصور القديمة والوسطى عن مفهومها في مدن الشرق الأخرى وفقاً لما بيناه في الفصول السابقة.

(١٥٩٠ - ١٦٣٣) والتي أدت الى إنشاء إمارته الشهيرة . ولقد عرف لبنان طول عهد الامبراطورية العثمانية نوعاً من الحكم الذاتي تميز ، خاصة خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، بالمؤامرات والتدخلات الأجنبية والفتن والحروب الأهلية التي أدت الى إلغاء حكم الأمراء اللبنانيين والعمل بنظام دولي فريد هو نظام المتصرفية ، تبعه حكم عثماني مباشر ، ثم انتداب فرنسي استمر حتى استقلال لبنان في ٢٢ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٣ وظهوره كدولة ذات سيادة . وسنرى كيف تطورت العلاقات القنصلية في لبنان ضمن نبذتين :

النبذة الأولى : العلاقات القنصلية في لبنان خلال فترتي الحكم العثماني والإنتداب الفرنسي .

النبذة الثانية : العلاقات القنصلية في لبنان خلال عهد الاستقلال .

النبذة الأولى

العلاقات القنصلية في لبنان خلال فترتي الحكم العثماني والإنتداب الفرنسي

إختلفت القواعد التي رعت البعثات القنصلية الأجنبية في لبنان في العهد العثماني وفي ظل نظام الإمتيازات الأجنبية ، عن القواعد التي رعت هذه البعثات في عهد الانتداب الفرنسي ، وإن تشابه العهدان في قيامهما بتولي رعاية شؤون اللبنانيين المقيمين في الخارج وحماية مصالحهم عبر مؤسساتهما القنصلية ، التركية والفرنسية على التوالي .

الفقرة الأولى

العلاقات القنصلية في لبنان خلال فترة الحكم العثماني

شجع الأمير فخر الدين المعني الكبير التجارة الأجنبية ، وقدم لتجار البندقية وفرنسا وفلورنسا وغيرهم من التجار التسهيلات الضرورية لنجاح

تجارتهم . وقد تميّزت معاملته لتجار فلورنسا عن معاملته لبقية التجار نظراً لروابط الصداقة والتعاون التي جمعته بحكام هذه المدينة التوسكانية . وقامت تجارة لبنان في تلك الفترة على تصدير القطن والحرير والبخور وزيت الزيتون والفول والحنطة والرماد الضروري لصناعة الصابون والزجاج ، وعلى استيراد الجوخ والنسيج والورق والنقود الفضية والذهبية[1] .

وفاق ازدهار صيدا في عهد الأمير فخر الدين إزدهار مدينة بيروت ، وقام الأمير الكبير بانشاء خان الإفرنج فيها مقابل قصره ، تسهيلاً لإقامة التجار الأجانب وتأميناً لراحتهم . وفي ٢٢ آذار (مارس) ١٦١١ ، أنشئت في صيدا ، قنصلية فرنسية موقتة تحولت في ١٥ حزيران (يونيو) ١٦١٦ إلى قنصلية دائمة اتخذت من خان الإفرنج مقراً لها وشملت صلاحياتها بيروت وصور وعكا وحيفا ويافا[2] . وفي ٢٧ تشرين الأول (أكتوبر) ١٦٣١ وافق الأمير على افتتاح قنصلية توسكانية في صيدا وتقبل أوراق اعتماد قنصلها الأول الكابتن Verrazano ، دون أخذ موافقة الباب العالي الذي كان له وحده الحق في السماح بانشاء القنصليات الأجنبية في أرجاء الإمبراطورية العثمانية[3] . وقد أسهم هذا في تعزيز شكوك الباب العالي في الأمير وسياسته المعادية له ، وأدى في النهاية الى نفيه إلى الأستانة عام ١٦٣٢ حيث أعدم بعد ثلاثة أعوام .

كان لطرابلس في عهد الأمير فخر الدين دور ثانوي ، وكانت مقراً لنيابة

---

(١) راجع كتاب الدكتور فيليب حتي : « لبنان في التاريخ » . ترجمة د . أنيس فريحة ، مؤسسة فرنكلين المساهمة للطباعة والنشر . بيروت - نيويورك ، ١٩٥٩ ، ص ٤٥٦ . كذلك :

Ismail, Adel: Documents Diplomatiques et Consulaires Relatifs à L'Histoire du Liban» Tome 1, Editions des Ouvres Politiques et Historiques, Beyrouth, 1975, P. 36.

(٢) د . فيليب حتي : المرجع المذكور . ص ٤٨٣ .

(٣) وهذا ما أكده قنصل فرنسا في صيدا في ذلك الوقت السيد Tarquet الذي كتب لريشيليو موضحاً أن إنشاء القنصلية التوسكانية تم بطريقة غير قانونية . وقد كان له مصلحة في إثارة الموضوع نظراً لتوليه ، قبل إنشاء هذه القنصلية رعاية المصالح التوسكانية مع ما كان يدرّ عليه ذلك من دخل .

راجع كتاب الدكتور عادل إسماعيل . المذكور ص ٤٢ .

وفي مجموعة الدكتور إسماعيل التي صدر منها حتى تاريخه ٢٨ جزءاً ، وثائق ومستندات قنصلية تصور بوضوح دور القناصل ابتداء من القرن السابع عشر في بيروت وصيدا وطرابلس .

قنصلية فرنسية تابعة للقنصلية الفرنسية في حلب[1] ، إلاّ أن دورها تغير في النصف الثاني من القرن السابع عشر ، فأصبحت مركزاً تجارياً من الدرجة الأولى وأنشئت فيها قنصليات لفرنسا وإنكلترة وهولندة وغيرها من الدول[2] .

وحافظت صيدا على مركزها كمدينة أولى طوال عهد الأمير فخر الدين ، إلاّ أنها ما لبثت أن خسرت هذا المركز لصالح مدينة بيروت اعتباراً من أواخر القرن السابع عشر ، فاذا بنيابة القنصلية الفرنسية في بيروت التي تولاها في عام ١٦٥٥ الشيخ أبو نوفل نادر الخازن[3] والتي كانت تابعة للقنصلية الفرنسية في صيدا ، تتحول في عام ١٦٦٢ الى قنصلية ، ويرقّى أبو نوفل بناء لأمر الملك لويس الرابع عشر من رتبة نائب قنصل الى رتبة قنصل . وخلف أبا نوفل ابنه أبو قانصوه في عام ١٦٧٩وتوارث المركز الأبناء والأحفاد . إلاّ أن هذه القنصلية تحولت فيما بعد الى قنصلية فخرية . وما أن أطل القرن التاسع عشر حتى أصبحت بيروت المدينة التجارية والثقافية الأولى ، فيها مراكز الإرساليات التبشيرية والعلمية من فرنسية وأميركية وانكليزية ، وفيها مقر قناصل الدول الكبرى كفرنسا وانكلترة وروسيا ، وفيما بعد الولايات المتحدة .

وكان للقناصل في بيروت ، دور سياسي مهم . ونذكر علي سبيل المثال ان قنصل بريطانيا السيدEldridge ، رفع في ٢ أيار ١٨٧٠ تقريراً إلى السلطات المختصة في بلاده جاء فيه أنه « كان عليه أن يترك بشكل دائم وظائفه التجارية والقضائية ، لينصرف بكامل طاقته الى العمل للحؤول دون قيام تمرد ضد الحكومة أو حرب أهلية دينية تعيد البلاد الى الكوارث التي عاشتها في الماضي[4] . وغني عن الذكر أن الكوارث والمصائب التي عاناها لبنان طول

---

(١) راجع كتاب الدكتور فيليب حتي . المذكور . ص ٤٨٤ .

(٢) في عام ١٦٧٤ تولى شخص واحد في طرابلس مهام قنصليات إنكلترة وفرنسا وهولندا في وقت واحد . راجع :

wood, Alfred : «A History of the Levant Company», Frank Cass and co., London, 1964, P. 123.

(٣) يعتبر تعيين الشيخ الخازني شذوذاً عن القاعدة التي كانت متبعة في ذلك الحين والتي قضت بحصر الوظائف القنصلية برعايا الدولة صاحبة العلاقة . وجاء تعيين أبي نوفل مكافأة له على خدماته التي أداها لفرنسا فأدت لمنحه الجنسية الفرنسية من قبل الملك لويس الرابع عشر . وقد عين أبو نوفل عام ١٦٧٥ إضافة إلى مهامه كقنصل لفرنسا ، نائباً قنصلياً للبندقية . راجع كتاب الدكتور فيليب حتي . المذكور . ص ٤٨٦ .

(٤) Platt, D.C.M. «The Cinderella Service», Longmans, London, 1964, P. 134.

القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، وما زال يعانيها ، نجمت عن تدخل الدول الأجنبية عبر قنصلياتها في شؤون اللبنانيين الداخلية تحت ستار حماية الطوائف ، بينما عملت في الواقع على شحن النفوس وإثارة الأحقاد والبغضاء بين أبناء الشعب الواحد من أجل تفتيت وحدته وتحقيق مصالحها السياسية والإقتصادية » . وقد بدأت سياسات الحماية هذه عام ١٦٩٧ عندما أصدر لويس الرابع عشر تعليماته لسفيره في استانبول وقناصله في سوريا لكي يفتحوا أبوابهم لمساعدة الأمة المارونية البالغ عددها قرابة سبعين ألف نسمة وليكونوا في عون سائر الكاثوليك في الشرق . . . وبعد أربعين سنة (أي في عام ١٧٣٧) جدد لويس الخامس عشر هذا البيان متعهداً بحماية الموارنة ومصدراً تعليماته الى قناصله كي يضعوا قنصلياتهم في خدمة بطرك الموارنة وجميع أفراد رعاياه[١] . وحذت روسيا حذو فرنسا فأعلنت في القرن الثامن عشر حمايتها للروم الأرثوذكس كما قامت بريطانيا باستمالة الدروز اليها . وكان قناصل هذه الدول يتولون تنفيذ سياسات دولهم ويشرفون على إرسالياتها ويتدخلون باسمها في كل شاردة وواردة مساهمين مباشرة أو مداورة في إذكاء نار الفتن ، وساعين فيما بعد الى وضع حد لها عن طريق فرض حلول تحقق مصالحهم وغاياتهم .

وإلى جانب الدور السياسي مارس القناصل المهام الأخرى التي خولتهم إياها أنظمة الإمتيازات الأجنبية ، وخاصة القضائية منها ، التي أمنت لرعاياهم امتيازات خاصة كان يحسدهم عليها المواطنون اللبنانيون . وتمتع هؤلاء القناصل بالحصانات والإمتيازات الدبلوماسية وأحيطوا بالمراسم التكريمية وفقاً لما فصلناه في الفصل الرابع . وكان لابد لهذه المهام الكثيرة ولتلك الامتيازات الواسعة من أن تضفي على القناصل ، في أذهان الناس ، هالة من الأهمية والعظمة وضعتهم في مرتبة مميزة ما زالت آثارها ماثلة حتى اليوم في مخيلة المتقدمين في السن من عامة الشعب .

---

(١) راجع كتاب الدكتور فيليب حتي : المذكور . ص ٤٨٢ - ٤٨٣ .
وكان القناصل الفرنسيون يرئسون إحتفالات القداس القنصلي في الكنيسة اللاتينية والكنائس الكاثوليكية الشرقية إقراراً بحماية فرنسا لمسيحيي الشرق . واستمروا في القيام بذلك حتى في عهد الانتداب . راجع كتاب الرئيس بشارة الخوري : « حقائق لبنانية » . الجزء الثاني . منشورات أوراق لبنانية . بيروت ١٩٦٠ . ص ٩٠ .

الفقرة الثانية

العلاقات القنصلية في عهد الانتداب الفرنسي

بينا عند بحثنا لأنظمة الإمتيازات الأجنبية ، كيف انتهت هذه الأنظمة في سوريا ولبنان مع إخضاع هاتين الدولتين لنظام الإنتداب الفرنسي[١] ، فقد حصرت السلطة المنتدبة الصلاحيات الخارجية بها وقامت بالتفاوض نيابة عن لبنان وبعقد المعاهدات باسمه . وبعض هذه المعاهدات ما زال سارياً حتى اليوم[٢] . كذلك تولت سفاراتها وقنصلياتها في العالم رعاية الشؤون اللبنانية في الخارج والإهتمام بمصالح المغتربين اللبنانيين[٣] . كما ارتبطت بموافقتها مسألة افتتاح القنصليات الأجنبية في المدن اللبنانية .

وتطبيقاً للمادة ٦ من صك الإنتداب ، التي دعت السلطة المنتدبة الى إنشاء نظام قضائي جديد يحل محل المحاكم القنصلية وتتوافر فيه شروط حماية حقوق الأجانب ومصالحهم ، أصدر المفوض السامي Weygand قراراً رقم ٢٢٢٦ تاريخ ١٣ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٢٣ جاء فيه :

« **المادة الأولى** : تطبيقاً للمادة الخامسة من تصريح ٢٤ تموز (يوليو) ١٩٢٢ (صك الإنتداب) تلغى إبتداء من أول تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٢٣ إمتيازات وإعفاءات الأجانب بما فيه المحاكم القنصلية والحمايات التي كانت مرعية في الماضي في الدولة العثمانية بناء على الإمتيازات والعوائد .

---

(١) تطبيقاً للمادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم . وقد نصت المادة الخامسة من صك الانتداب الذي أصدرته عصبة الأمم على إنهاء نظام الامتيازات الأجنبية .

(٢) راجع كتاب الدكتور أدمون رباط : « الوسيط في القانون الدستوري اللبناني » . دار العلم للملايين . بيروت ، ١٩٧٠ (الطبعة الأولى) . ص ٣٢٩ .

(٣) نصت المادة ٩٤ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٢ أيار (مايو) ١٩٢٦ ، قبل إلغائها بتعديل الدستور في ٩ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٣ على ما يلي :

« تتفق الحكومة اللبنانية فيما بعد مع ممثل الدولة المنتدبة على إنشاء وكالة لبنانية في باريس ووظائف ملحقين لبنانيين بدور الاعتماد السياسية والقنصليات الفرنسوية في المدن الأجنبية حيث تدعو الحاجة إلى ذلك بالنسبة إلى عدد اللبنانيين المقيمين فيها . وتبذل الحكومة الفرنسوية كل ما في وسعها في سبيل توثيق العرى التي تربط اللبنانيين المهاجرين بوطنهم الأصلي » .

المادة الثانية : على أن المحاكم القنصلية الأجنبية تبقى سائرة حتى أول كانون الثاني (يناير) ١٩٢٤ تاريخ وضع التنظيم العدلي الجديد ، المنصوص عنه في المادة السادسة ، موضع الإجـراء »[١] .

وكان المفوض السامي قد أصدر القرارين رقم ٢٠٢٨ و ٢٠٢٩ بتاريخ ٧ تموز (يوليو) ١٩٢٣ ، وتضمنت أحكامهما إنشاء نظام قضائي مستقل دعي بالقضاء المختلط ، يضم قضاة لبنانيين وفرنسيين للنظر في جميع الدعاوى . ولم يلبث أن حصر اختصاصه بالدعاوى المتعلقة بمصالح أجنبية[٢] . وتوزعت هذه المحاكم المختلطة الى محاكم بداية واستئناف وتمييز ، قاضٍ فرنسي يعاونه قاضيان أو أربعة نصفهم من الفرنسيين والنصف الآخر من اللبنانيين ، وأخضعت هذه المحاكم لمفتشية العدل التي كانت أيضاً فرنسية[٣] وكانت هذه المحاكم تطبق القانون اللبناني في جميع القضايا باستثناء تلك المتعلقة بالأحوال الشخصية[٤] .

ومن جهة أخرى فقد خوّل مرسوم رئيس الجمهورية الفرنسية الصادر في ٣ نيسان ١٩٢٠ في مادته الثالثة الجنرال « غورو » ممارسة مهام السلطة القنصلية في لبنان ، فألغيت بالتالي القنصليات الفرنسية التي عملت فوق أراضيه طوال العهد العثماني ، وصدرت عدة مراسيم وقرارات[٥] أناطت

---

(١) القرار منشور في النشرة الرسمية للأعمال الإدارية « للقوميسيارية » العليا ، ١٩٣٣ ، ص ٢٠٠ .

(٢)أكمل القراران ٢٠٢٨،٢٠٢٩ بقرارين رقم ٢٥٠١ تاريخ ١٩٢٤/٣/١٥و٢٥٢٣ تاريخ ١٩٢٤/٣/٢٥ . وجرى تعديلهما عام ١٩٢٥ بالقرار رقم ٦٩ ، ثم بالقرار رقم ٢٩٤ الصادر في ١٩٣٩/١٠/٢٤ ، وبعدة قرارات أخرى كان آخرها القرار الصادر في ١٩٤١/٩/٢٦

راجع : ـ محاضـرات ألبير فـرحات : « مقـدمة عـامة في القـانون المدني » كلية الحقـوق ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤ ، ص ١٧٧ .

ـ الجريدة الرسمية اللبنانية لعام ١٩٣٩ ص ٥٣٩٣ .

وتمت عملية إدغام قضائي نجم عنها إدخال قضاة فرنسيين في جميع المحاكم اللبنانية . راجع حول هذا الإدغام ومساوئه كتاب الرئيس بشارة الخوري : « الجزء الأول » . منشورات أوراق لبنانية . بيروت ١٩٦٠. ص ١٢٤ .

(٣) راجع كتاب الدكتور أدمون رباط : المذكور . ص ٣٢٧ .

(٤) راجع محاضرات الرئيس ألبير فرحات . المذكورة . ص ١٧٧ .

(٥) ومن بينها المرسومان الصادران في ٣ آذار (مارس) و ٢٠ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٢١ والمتعلقان بممارسة السلطات القنصلية في سوريا ولبنان، والقرار رقم ١٢٥٤ تاريخ ١٣ شباط (فبراير)

الأعمال القنصلية بمندوبين للمفوض السامي عينوا في دمشق وحلب والاسكندرونة واللاذقية وبيروت . وفي ٥ آب (أغسطس) ١٩٢٤ وجه المفوض السامي مذكرة الى القنصليات الأجنبية العاملة في سوريا ولبنان حدد فيها أوضاع القناصل وحصاناتهم وإمتيازاتهم التي شملت : عدم امكانية القبض عليهم إلاّ إذا تعلق الأمر بجريمة تخرج عن نطاق وظائفهم ، وإعفاءهم من الموجبات التي تفرض على المقيمين الأجانب عادة كإيواء الجيوش وإجراءات المصادرة وخدمات الشرطة لما قد تؤدي إليه هذه الموجبات من عرقلة للأعمال القنصلية ، وإعفاءهم ، على أساس المجاملة ، من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية والبلدية مع إستمرار خضوعهم للضرائب العقارية على أملاكهم الشخصية وللضرائب المفروضة على تجارتهم الخاصة ، ومنحهم حصانة قضائية مدنية وتجارية حصرت بالأعمال التي تقع ضمن ممارستهم لوظائفهم . . . وقد نصت هذه المذكرة على حرمة الدور القنصلية وعدم جواز دخولها إلاّ في حالات الضرورة القصوى وضمن إجراءات حددتها ، كما اشترط عدم استعمالها لإيواء اللاجئين والهاربين من العدالة[1] . وفي ٧ نيسان (إبريل) ١٩٢٤ صدر قرار عن المفوض السامي منح بموجبه الدول الأجنبية حق تملك العقارات لتأمين حاجات تمثيلها السياسي والقنصلي[2] .

واهتمت سلطات الإنتداب بتحديد صلاحيات البعثات القنصلية

١٩٢٢ بتحديد النظام القنصلي في أراضي سورا ولبنان ، والأمر العالي الصادر عن الجنرال غورو في ٩ أيار (مايو) ١٩٢٢ الذي أناط « بشارل داكلين » معاون المستشار القضائي للمفوضية العليا سلطة القناصل القضائية (راجع النشرة الرسمية للأعمال الإدارية للمفوضية العليا ١٩٢٢ ، ص ٦٠ و ١٥٩) .

وإثر انتصار قوات فرنسا الحرة ، أصدر الجنرال كاترو في ١٨ آب (أغسطس) ١٩٤١ قراراً رقم ٩٧ أخضع بموجبه مجدداً جميع المعاملات القنصلية لأحكام المراسيم والقرارات الصادرة قبل ٢٣ حزيران (يونيو) ١٩٤٠ ، كما أصدر قراراً رقم ٩٨ ثبت بموجبه مندوبي الدوائر القنصلية في بيروت ودمشق وحلب واللاذقية في وظائفهم . (راجع الجريدة اللبنانية لعام ١٩٤١ ص ٨٧٣٩ و ٨٧٤٠) .

(١) راجع حول هذه المذكرة ، الرسالة التي وجهها القنصل الأميركي في بيروت إلى وزير خارجيته في ١٩٢٤/٨/١١ :

- Hackworth: Digest, 1942, Vol. 4, PP. 706 - 708.

(٢) راجع كتاب الدكتور أدمون نعيم . المذكور . ص ٥٠ ـ ٥١ .

الأجنبية ، فأصدرت عدة قرارات حول مهام هذه البعثات نذكر منها القرار رقم ١٤١ الصادر في تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٣٣ الذي حدد الصلاحيات المعترف بها للسلطات القنصلية ، وواجبات السلطات المحلية عند حصول تركة أجنبية أو تركة لأجانب حق فيها ، والمعدل بالقرار رقم ٢٩٨ تاريخ ١٩٣٤/١٢/٢٦ والقرار رقم ١٣٩ تاريخ ١٩٣٦/٧/٢ .

واكتسبت البعثات القنصلية في لبنان خلال فترة الانتداب أهمية خاصة نظراً للدور السياسي المهم الذي كانت تمارسه ، وهو دور تتولاه القنصليات عادة في حال عدم وجود تمثيل سياسي لبلادها في الدولة المضيفة . كذلك تكاثر عدد القنصليات العامة والقنصليات في لبنان خلال الانتداب ، من بعثات أجنبية للولايات المتحدة ، وبريطانيا ، والاتحاد السوفياتي ، وبلجيكا ، وتركيا .... وبعثات عربية للسعودية ، ومصر ، والعراق ... وقامت هذه البعثات ، بعد إعلان الاستقلال بتأمين الاتصال بين الحكومة اللبنانية وسلطات دولها من أجل الحصول على اعتراف هذه الدول باستقلال لبنان وتبادل العلاقات الدبلوماسية معه[1] . كما قام القناصل العرب بدور أساسي في دعم حركات التحرر[2] . وقد تحوّلت غالبية البعثات القنصلية التي وجدت فوق الأراضي اللبنانية قبل الاستقلال الى بعثات دبلوماسية على أثر تبادل العلاقات الدبلوماسية بين دولها ولبنان .

النبذة الثانية

العلاقات القنصلية في عهد الاستقلال

كانت الشؤون الخارجية والدفاعية في عهد الإنتداب الفرنسي مناطة

---

(١) راجع ما ذكره في هذا المجال الرئيس بشارة الخوري حول دور قنصل أميركا العام « ودسورت » وقنصل بلجيكا العام « دلكوين »وخاصة خلال فترة اعتقاله في راشيا (حقائق لبنانية . جزء ٢ . ص ١٠٢ - ١٠٣) .

(٢) د . حسن صعب : « الدبلوماسي العربي ممثل دولة أم حامل رسالة » . دار العلم للملايين . بيروت . ١٩٧٣ . ص ١٧٣ .

ونشير إلى وجود مفوضيات في بيروت قبل الاستقلال شملت صلاحياتها سوريا ولبنان ، كالمفوضية العراقية مثلاً .

بسلطات الدولة المنتدبة[1] . وفي ٢٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤١ أعلن الجنرال كاترو إستقلال لبنان مع ما يلازم ذلك من حقوق السيادة ومنها حق إيفاد ممثلين دبلوماسيين وحق إنشاء قوات عسكرية وطنية . وعلى الأثر تشكلت حكومة برئاسة أحمد الداعوق في ٧ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤١ عين فيها حميد فرنجية وزيراً للخارجية ، وقام بتوجيه كتب الى البعثات الأجنبية في بيروت يعلمها فيها باستقلال لبنان وبتسلمه مهام وزارة الخارجية[2] . وكان أول المهنئين بالإستقلال ملك بريطانيا جورج السادس في ١٩٤١/١٢/٢٧ ، الذي عين الجنرال سبيرس مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً لبريطانيا في لبنان . وتبعت الولايات المتحدة بريطانيا فعينت قنصلها العام في بيروت جورج ودسورث George Wadsworth ممثلاً سياسياً لها[3] .

وعلى أثر انتخاب الشيخ بشارة الخوري رئيساً للجمهورية في ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٤٣ صدر في ٢٥ أيلول المرسوم رقم ٢/ل الذي تألفت بموجبه حكومة الرئيس رياض الصلح الشهيرة ، وضمن حقائبها ، حقيبة للخارجية تولاها سليم تقلا وحقيبة للدفاع تولاها الأمير مجيد أرسلان[4] وجاء في بيانها الوزاري الذي ألقاه الرئيس الصلح أمام مجلس النواب في ٨ تشرين الأول ١٩٤٣ ما يلي :

« يهمني أن أشير هنا إلى وزارة الخارجية التي سنعتني بتنظيمها عناية تامة بعد أن أصبحت كل علاقاتنا بالدول ومخابراتنا لها تجرى بواسطة هذه الوزارة .

---

(١) على الرغم من أن الشؤون الخارجية والدفاعية كانت من صلاحية الدولة المنتدبة ، فقد عين لبنانيون وزراء للدفاع والخارجية دون أن يقوموا بممارسة صلاحيات فعلية . ففي الوزارة التي شكلها خير الدين الأحدب (١٤ آذار - ١٠ تموز ١٩٣٧) عين أول وزير للدفاع الوطني وهو حبيب أبو شهلا (عين وزيراً للتربية والصحة والاقتصاد الوطني والدفاع الوطني) . وفي الوزارة التي تلتها والتي شكلها خير الدين الأحدب أيضاً (١٠ تموز - ٣٠ تشرين الأول ١٩٣٧) عين أول وزير للخارجية وهو خليل أبو اللمع (عين وزيراً للتربية والصحة والخارجية والدفاع) .

(٢) د . بيار زيادة : « التاريخ الدبلوماسي لاستقلال لبنان » . دار النشر غير مذكورة . بيروت ١٩٦٩ . ص ٤٩ . راجع كذلك كتاب وزير الخارجية حميد فرنجية إلى قنصل مصر العام . المرجع السابق . ص ١٧١ .

(٣) د . بيار زيادة : المرجع السابق . ص ٥٣ - ٥٦ ، ١٨٢ - ١٨٤ ، ١٩٨ - ٢٠٠ .

(٤) راجع كتاب الدكتور أدمون رباط . المذكور . ص ٤٥٩ .

ومما سنخصه بالعناية أمر التمثيل الخارجي ، فسنبادر الى تأسيسه على خير ما نقوم به لمصلحة البلاد[1] » .

وخلال سنوات الاستقلال الأولى ، انصرفت الدولة الفتية الى إرساء قواعد سياستها الخارجية وتنظيم مؤسساتها وإقامة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع دول العالم ، وهذا ما سنراه في الفقرة الأولى . ثم إستمرت طول السنوات اللاحقة تعمل جاهدة على توضيح هذه القواعد وتعزيز تلك المؤسسات وتوسيع نطاق علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية وتمتينها حتى بلغت ما بلغته في الوقت الحاضر ، وهذا ما سنتطرق إليه في الفقرة الثانية .

الفقرة الأولى

العلاقات القنصلية في سنوات الإستقلال الأولى (١٩٤٤ - ١٩٥٠)

بعد استقلال لبنان ، إنصرفت الدولة اللبنانية الى ترسيخ أقدامها في ميدان العلاقات الدولية عبر مساهمتها في تأسيس جامعة الدول العربية في ٢٢ آذار (مارس) ١٩٤٥ ، وفي وضع ميثاق الأمم المتحدة في ٢٦ حزيران (يونيو) من نفس العام ، ثم جاءت إتفاقية الجلاء الموقعة في باريس في ٢٣ آذار (مارس) ١٩٤٦ ، تحرر لبنان من الوجود العسكري الأجنبي (تم جلاء القوات الفرنسية عن الأراضي اللبنانية في ٣١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٦) وخلال السنوات الأولى من عمر الإستقلال تم إلغاء المحاكم المختلطة وأنشئت البعثات اللبنانية في الخارج والبعثات الأجنبية في لبنان ، ووضعت التشريعات القانونية اللازمة لتنظيم وزارة الخارجية وبعثاتها في الخارج وبرز الى الوجود السلك الخارجي اللبناني بفرعيه المتكاملين الدبلوماسي والقنصلي .

أولاً - إلغاء المحاكم المختلطة

قامت الحكومة الإستقلالية الأولى بإحالة مشروع قانون معجل مكرر على مجلس النواب بالغاء المحاكم المختلطة وإحلال المحاكم اللبنانية الصرف

---

(١) للإطلاع على البيان الوزاري الأول راجع كتاب الدكتور بيار زيادة : المذكور . ص ٢١١ - ٢١٨ .

مكانها ، وأقر البرلمان المشروع الذي صدر في ٣١ كانون الأول ١٩٤٦ . وقد تم هذا الإلغاء بعد مماطلة من فرنسا وتذرع بأن الأمر يتعلق بالدول الأجنبية التي تصر على تطبيق قانونها الوطني في مسائل الأحوال الشخصية على مواطنيها، فوافق لبنان على تطبيق هذا القانون على تلك المسائل شرط أن تقوم بذلك المحاكم اللبنانية ، وأبلغ فرنسا بذلك وتم الإتفاق بينهما على إلغاء هذه المحاكم[١] . وفي عام ١٩٤٧ تم تبادل كتب بين بريطانيا ولبنان حول هذا الموضوع بحيث تنازلت بريطانيا عن فكرتها القائلة بأن إلغاء المحاكم المختلطة يؤدي حكماً إلى عودة نظام المحاكم القنصلية الذي كان سائداً في عهد الإمتيازات الأجنبية Capitulations ، وقبلت بحصر الإختصاص القضائي بمحاكم لبنانية وطنية على أن يتولى النظر في الدعاوى العالقة أمام المحاكم المختلطة والتي لم يصدر حكم نهائي فيها قبل إلغائها ، قضاة لبنانيون عملوا في هذه المحاكم ، وعلى أن تطبق على البريطانيين المقيمين في لبنان قوانينهم الوطنية عند النظر في مسائل تتعلق بأحوالهم الشخصية[٢] . كما تم في ١ و١٠ أيلول (سبتمبر) تبادل كتب مماثلة بين لبنان واليونان[٣] .

ثانياً : البعثات اللبنانية في الخارج .

١ ـ البعثات الدبلوماسية اللبنانية

افتتح لبنان في عام ١٩٤٤ مفوضيـاته الثـلاث الأولى في لندن[٤]

---

(١) راجع كتاب الرئيس بشارة الخوري . المذكور . الجزء الثاني . ص ٢٨١ .

(٢) كتاب المفوضية البريطانية في بيروت الموجه إلى وزير الخارجية هنري فرعون رقم ١٠ تاريخ ١٩٤٧/٦/٢١ وكتاب الوزير فرعون إلى المفوضية البريطانية تاريخ ١٩٤٧/٦/٢٢ . راجع نص الكتابين في كتاب : هنري أبو فاضل وجان ملحه وإبراهيم كريدي : « لبنان في معاهداته واتفاقاته » جزء باء ـ كاف. مكتبة خياط ، بيروت ١٩٦١ ، ص ٧١ ـ ٧٢ .

(٣) راجع نص الكتابين المتبادلين بين القائم بأعمال اليونان في بيروت ووزير الخارجية اللبناني ، في : مجموعة التشريع اللبناني للقاضي سليم أبي نادر . الجزء الخامس . معاهدات واتفاقـات . ص ٢٨ .

(٤) أنشئت المفوضية في لندن بالمرسوم ١٧٧٠ تاريخ ١٩٤٤/٨/٢٦ (الجريدة الرسمية العدد ٣٥ ، الصادر في ١٩٤٤/٨/٣٠) وعيّن كميل شمعون وزيراً مفوضاً ومندوباً فوق العادة فيها بالمرسوم ١٤٤٦ الصادر في ١٩٤٤/٧/١ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٧ ، الصادر في ١٩٤٤/٧/٥) ويلاحظ صدور مرسوم تعيين الوزير المفوض قبل صدور مرسوم إنشاء المفوضية .

والقاهرة[1] وباريس[2]. وفي عام ١٩٤٥ افتتحت مفوضية لبنانية في الولايات المتحدة[3] وأخرى في ريو دي جانيرو[4] . وخلال عام ١٩٤٦ تقرر فتح ١٠ مفوضيات جديدة في بونس أيرس وموسكو وبروكسل وبرن والفاتيكان ومكسيكو وأنقره وطهران وبغداد وعمان والوفد لدى الأمم المتحدة[5] . وهكذا بلغ عدد البعثات الدبلوماسية المنشأة أو المقرر إنشاؤها ، ١٦ بعثة . وفي عام ١٩٤٨ ، افتتحت مفوضيات ثلاث في مدريد وروما وجده ، وفي عام ١٩٥٠ في كراتشي وأثينا . . .[6] .

وتألف ملاك هذه البعثات في غالبيتها من وزير مفوض ومستشار أو سكرتير وملحق وقواص[7] كما ألحقت بها قنصليات عامة أو قنصليات تولى

---

(١) أنشئت المفوضية في القاهرة بالمرسوم ٢٢٨٧ الصادر في ١٩٤٤/١١/٢١ (الجريدة الرسمية ؛ العدد ٤٨ ، الصادر في ١٩٤٤/١١/٢٩) وعين يوسف سالم نائب لبنان الجنوبي مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً فيها بالمرسوم رقم ٢٣٤٠ الصادر في ١٩٤٤/١١/٢٥ ، (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٩ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٦) .

(٢) أنشئت المفوضية في باريس بالمرسوم رقم ٢٢٨٨ الصادر في ١٩٤٤/١١/٢١ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٨ ، الصادر في ١٩٤٤/١١/٢٩) وعين أحمد الداعوق مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً فيها بالمرسوم رقم ٢٣٣٩ الصادر في ١٩٤٤/١١/٢٥ (الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٦) . وكان قد صدر مرسوم سابق رقم ١٤٤٥ في ١٩٤٤/٧/١ بتعيين الرئيس الداعوق وزيراً مفوضاً لدى حكومة فرنسا الحرة في الجزائر (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٧ الصادر في ١٩٤٤/٧/٥) إلا أن انتقال الحكومة إلى باريس قبل التحاق الرئيس الداعوق بمركزه ، أوجب صدور مرسوم جديد .

(٣) أنشئت المفوضية في الولايات المتحدة بالمرسوم رقم ٢٩٧٥ الصادر في ١٩٤٥/٣/٢٧ ، (الجريدة الرسمية ، العدد ١٤ ، الصادر في ١٩٤٥/٤/٤) وعيّن الدكتور شارل مالك مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً فيها بالمرسوم رقم ٢٩٧٧ الصادر في ١٩٤٥/٣/٢٧ (الجريدة الرسمية ، العدد ١٤ ، الصادر في ١٩٤٥/٤/٤) .

(٤) عيّن يوسف السودا مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً في ريو دي جانيرو بالمرسوم رقم ٤٤٢٣ الصادر في ١٩٤٥/١١/٢٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٩ ، الصادر في ١٩٤٥/١٢/٥) . .

(٥) راجع المرسوم رقم ٧٠٥٤ الصادر في ١٩٤٦/١٠/٤ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٢ ، الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٦)ويمكن الإطلاع على أرقام المراسيم التي أنشئت بموجبها هذه البعثات وتاريخها في الملحق رقم ١ .

(٦) راجع تاريخ إنشاء هذه البعثات وأرقام المراسيم المتعلقة بها وتاريخها في الملحق رقم ١ .

(٧) القواص مرافق للسفير أو القنصل يمشي أمامهما بلباسه الخاص المميز . ويلاحظ أن ملاك بعثات الأمس هو أوسع من ملاك بعثات اليوم الذي يتألف غالباً من رئيس البعثة ومعاونه .

أعمالها المستشارون أو السكرتيرون العاملون في هذه البعثات .

٢ ـ البعثات القنصلية اللبنانية

أنشأ لبنان عام ١٩٤٤ قنصلية في القاهرة[١] ، وقنصلية عامة في مرسيليا[٢] ، وأخرى في القدس[٣] ، وقنصلية في عمان[٤] . وفي عام ١٩٤٥ أنشئت قنصلية عامة في نيويورك[٥] ، وأخرى في الإسكندرية[٦] . وفي عام

---

(١) أنشئت القنصلية في القاهرة بالمرسوم ٢٣٦٢ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥١ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢٠) وعيّن حليم أبو عز الدين قنصلاً فيها بالمرسوم ٢٣٦٣ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥١ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢٠) . وقامت القنصلية فور إنشائها بتبليغ قنصل فرنسا في القاهرة بمذكرتها رقم ٨ تاريخ ١٩٤٥/١/٢٤ مباشرتها لأعمالها ، طالبة منه التوقف عن النظر في قضايا اللبنانيين . . . كما نشرت في الصحف في ١٩٤٥/١/٣٠ إعلاناً عن مباشرتها لمهامها وعن عنوانها . . .

(٢) أنشئت القنصلية العامة في مرسيليا بالمرسوم رقم ٢٥٢١ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢٣ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٢ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢٧) وعيّن محمد علي حمادة قنصلاً عاماً فيها بالمرسوم رقم ٢٥٢٢ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢٣ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٢ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٢٧) . إلّا أن افتتاحها تأخر بسبب تلكؤ فرنسا في إصدار الإجازة القنصلية بانتظار توقيع معاهدة قنصلية مع لبنان ، تتيح لها افتتاح قنصليات فرنسية في زحلة وطرابلس وصيدا مقابل منح لبنان حق إنشاء قنصلية له في داكار وأخرى في مرسيليا . إلّا أنها عادت وسمحت لها بمباشرة مهامها في أواخر عام ١٩٤٥ (راجع كتاب المفوضية اللبنانية في باريس إلى وزارة الخارجية في بيروت رقم ١٥٥ تاريخ ١٩٤٥/٥/١٧) .

(٣) أنشئت القنصلية العامة في القدس بالمرسوم رقم ٢٥٦٢ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٣٠ ، (الجريدة الرسمية ، العدد ٢ ، الصادر في ١٩٤٥/١/١٠) وتألف ملاكها من قنصل عام وقنصل وقواص . وعين شحادة الغصين قنصلاً عاماً فيها بالمرسوم رقم ٢٥٦٣ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٣٠ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢ ، تاريخ ١٩٤٥/١/١٠) .

(٤) أنشئت القنصلية العامة في عمان بالمرسوم رقم ٢٥٦٤ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٣٠ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢ ، الصادر في ١٩٤٥/١/١٠) ثم صحح المرسوم لتصبح قنصلية (الجريدة الرسمية ، العدد ١٨ الصادر في ١٩٤٥/٥/٢) . وعين عبد الله النجار قنصلاً عاماً فيها بالمرسوم رقم ٢٥٦٥ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٣٠ ، (الجريدة الرسمية ، العدد ٢ ، الصادر في ١٩٤٥/١/١٠) وأدمجت هذه القنصلية بالمفوضية فور إنشائها عام ١٩٤٦ .

(٥) أنشئت القنصلية العامة في نيويورك بالمرسوم ٢٩٧٦ الصادر في ١٩٤٥/٣/٢٧ (الجريدة الرسمية ، العدد ١٤ ، الصادر في ١٩٤٥/٤/٤) .

(٦) أنشئت القنصلية العامة في الإسكندرية بالمرسوم رقم ٣٢٣٩ الصادر في ١٩٤٥/٥/٢٣، (الجريدة الرسمية، العدد ١٢، الصادر في ١٩٤٥/٥/٣٠).

١٩٤٦ أنشئت قنصلية عامة في سان باولو[١] ، وقنصلية في إستامبول[٢] ، وقنصلية عامة في سدني[٣] ، وقنصلية في اللاغوس[٤] . وقنصلية في أوتاوا[٥] ، وقنصلية عامة في داكار[٦] وقنصلية في بور سعيد ، كما تقرر إنشاء قنصليات عامة في منروفيا وبوغوتا ، وهكذا بلغ عدد البعثات القنصلية المسلكية (المنشأة أو المقرر انشاؤها) في آخر عام ١٩٤٦ ، ١٤ بعثة قنصلية[٧] . وفي ١٩٤٩/٦/٢٧ أنشئت قنصلية في أكرا ، ثم أخرى في قبرص في ١٩٤٩/١٢/١ .

وأنشئت خلال العامين ١٩٤٥ و ١٩٤٦ عدة قنصليات فخرية دعيت أولاً وكالات قنصلية كلف توليها قناصل فخريون كتلك التي أقيمت في حيفا ويافا وتل أبيب وطبريا[٨] والفيليبين[٩] وباناما[١٠] ، ثم دعيت قنصليات فخرية كتلك

---

(١) أنشئت القنصلية العامة في سان باولو في ١٩٤٦/١/٣ .

(٢) أنشئت القنصلية في إستامبول بالمرسوم رقم ٦١٢٩ الصادر في ١٩٤٦/٦/٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ ، الصادر في ١٩٤٦/٦/١٢) وأنشئت بذات المرسوم قنصلية في أنقرة كجزء من المفوضية فيها .

(٣) أنشئت القنصلية العامة في سدني بالمرسوم ٦١٣٢ الصادر في ١٩٤٦/٦/٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ ، في ١٩٤٦/٦/١٢) .

(٤) أنشئت القنصلية في اللاغوس بالمرسوم ٧١١٨ الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ ، في ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

(٥) أنشئت القنصلية في أوتاوا بالمرسوم ٧١١٩ الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ ، تاريخ ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

(٦) أنشئت القنصلية العامة في داكار بالمرسوم ٧١٣٧ تاريخ ١٩٤٦/١٠/١٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥١ تاريخ ١٩٤٦/١٢/١٨) .

(٧) راجع المرسوم ٧٥٠٤ الصادر في ١٩٤٦/١٠/٤ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٢ ، الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٦) .

(٨) أنشئت هذه الوكالات بالمرسوم ٣٢٣٨ الصادر في ١٩٤٥/٥/٢٣ (الجريدة الرسمية ، العدد ٠١٢ تاريخ ١٩٤٥/٥/٣٠) والمرسوم ٣٥٧٢ الصادر في ١٩٤٥/٧/١٣ ، (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٩، تاريخ ١٩٤٥/٧/١٨) .

(٩) أنشئت الوكالة في الفيليبين بالمرسوم ٦٣٨٩ الصادر في ١٩٤٦/٧/٩ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٩ ، تاريخ ١٩٤٦/٧/١٧) .

(١٠) أنشئت الوكالة في باناما بالمرسوم٦٤١٣ الصادر في ١٩٤٦/٧/١٢ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٩ ، تاريخ ١٩٤٦/٧/١٧) .

التي انشئت في بومباي[1] ومانشستر[2] . كما أنشئت قنصلية عامة فخرية في مونتيفيديو بالأورغواي[3] .

ثالثاً ـ البعثات الأجنبية في لبنان

١ ـ البعثات الدبلوماسية الأجنبية[4]. ـ حاولت فرنسا بعد الاستقلال الاحتفاظ بوضعها المميز ، فلم يقدم الجنرال بينيه Beynet الذي عيّن مندوباً عاماً لفرنسا عام ١٩٤٣ أوراق اعتماده إلى رئيس الجمهورية بل حمل إليه كتاباً موجهاً من الجنرال ديغول De Gaulle ، قدّمه فيه كممثل لفرنسا في لبنان . واستمر الوضع كذلك حتى عام ١٩٤٦ ، حيث تم ، بعد توقيع اتفاقية الجلاء ، تعيين أرمان دي شايلا Le comte Armand du Chayla مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً لفرنسا ، فقدم أوراق اعتماده لرئيس الجمهورية في ١٩٤٦/٦/١٧ .

أما بريطانيا فكان لها في لبنان قبل الحرب العالمية الثانية قنصل عام هو المستر هافارد Havard الذي خلفه أثناء الحرب الجنرال سبيرس Spears أول وزير مفوض لبريطانيا في لبنان . وقد قدم أوراق إعتماده في ١١ شباط (فبراير) ١٩٤٢كما ذكرنا سابقاً ، وخلفه المستر ستون Stone في كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٤[5] .

وقامت الولايات المتحدة بإعتماد ممثلها السياسي وقنصلها العام في

---

(١) أنشئت القنصلية الفخرية في بومباي بالمرسوم ٧١١٥ تاريخ ١٩٤٦/١٠/١٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ ، تاريخ ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

(٢) أنشئت القنصلية الفخرية في مانشستر بالمرسوم ٧١١٦ تاريخ ١٩٤٦/١٠/١٠ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ ، تاريخ ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

(٣) أنشئت القنصلية العامة الفخرية في مونتيفيديو بالمرسوم ٧١١٧ الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ ، الصادر في ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

(٤) المرجع الأساسي لهذا المقطع هو كتاب (حقائق لبنانية) للرئيس الراحل بشارة الخوري . الجزء الثاني ، منشورات أوراق لبنانية ، بيروت ، ١٩٦٠ . الصفحات ١٠٠ ـ ١٠٣ ، ١١٩ ، ٢٧٤ ، ٢٣٤ ، ٢٣٦ ، ٣٢٣ ، ٣٢٤ .

(٥) أنشأت بلجيكا مفوضية في ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٤٢ بعد إنشاء المفوضية البريطانية . وكان لها قبل ذلك قنصل عام هو دلكوين Delcoigne الذي تولى المفوضية بعد إنشائها .

بيروت ودسورث George Wadsworht مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً لها في لبنان قام بتقديم أوراق إعتماده في ١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٤[١] .

وفي صيف ١٩٤٤ أوفد الإتحاد السوفياتي السيد « نوفيكوف » Novikov إلى بيروت ، بصفة قائم بالأعمال ، مبتدئاً العلاقات الدبلوماسية بين البلدين ، تبعه وصول الوزير المفوض « سولود » Solod الذي قدم أوراق إعتماده في ٣٠ تشرين الأول ١٩٤٤ كمندوب فوق العادة ووزير مفوض للإتحاد السوفياتي في لبنان .

وفي نيسان (إبريل) ١٩٤٦ حصل لبنان على إعتراف الفاتيكان به بعد جهود ومفاوضات استمرت ١٨ شهراً . وفي عام ١٩٤٧ عيّن المونسنيور مارينا Marina سفيراً بابوياً لديه .

وفيما يلي تعداد للبعثات الدبلوماسية الأجنبية التي أنشئت في لبنان خلال سنوات الإستقلال الأولى وقد أدمجت فيها البعثات القنصلية التي كانت قائمة قبل ذلك ، وأصبحت تؤلف الأقسام القنصلية فيها . ونوردها وفقاً لتسلسل تواريخ تقديم أوراق إعتماد وزرائها المفوضين الأول[٢] :

- الإتحاد السوفياتي . في ٣٠ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٤٤ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية.في ٢آب (أغسطس ١٩٤٤) .
- بولونيا . في ١٠تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٤ .
- الولايات المتحدة الأميركية . في ١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٤ .
- بريطانيا . في ٢٢ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٤ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٢/٢/١٠) .
- مصر . في ١١ نيسان (إبريل) ١٩٤٥ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٤/١/٧) .
- إيران . في ١٦ نيسان (إبريل) ١٩٤٥ .

---

(١) في ١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٢ ، وجه رئيس الولايات المتحدة روزفلت رسالة إلى الرئيس ألفرد نقاش تضمنت تعيين ودسورث قنصلاً عاماً ووكيلاً دبلوماسياً . وكان ذا خبرة بالشرق حيث عمل إستاذاً في الجامعة الأميركية في بيروت .

(٢) التاريخ الذي يلي إسم الدولة مباشرة هو تاريخ تقديم أوراق اعتماد الوزير المفوض الأول .

- العراق . في ٢ تموز (يوليو) ١٩٤٥ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٣/٣/١٤) .
- المملكة العربية السعودية . في ١٦ شباط (فبراير) ١٩٤٦ .
- يوغسلافيا . في ١٨آذار (مارس) ١٩٤٦ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٦/٢/٢) .
- البرازيل . في ١٠ نيسان (إبريل) ١٩٤٦ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٥/١١/١٤)[1] .
- تركيا . في ٣ أيار (مايو) ١٩٤٦ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٦/٣/١١) .
- فرنسا . في ١٧ حزيران (يونيو) ١٩٤٦ .
- سويسرا . في ١١ تموز (يوليو) ١٩٤٦ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٦/٧/٢٩) .
- الأردن . في ١تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٤٦ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٦/٨/٤) .
- بلجيكا . في ٣٠ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٦ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٢/٤/٢٩) .
- تشيكوسلوفاكيا . في ١٩ شباط (فبراير) ١٩٤٧ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٦/٩/١٣) .
- إيطاليا . في ١٤ آذار (مارس) ١٩٤٧ (قائم بالأعمال) . وفي ٩ آب (أغسطس) ١٩٤٧ (وزير مفوض) . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٤/ ٣/ ١٩٤٧ .
- اليونان . في ١٧ حزيران (يونيو) ١٩٤٧ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٦/٦/٢٢) .
- أسوج في ١٧ حزيران (يونيو) ١٩٤٧ .
- الفاتيكان . (السفارة البابوية) . في ٢٤حزيران (يونيو) ١٩٤٧ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٧/٣/٢١) .

---

(١) في رسالة وجهها رئيس البرازيل إلى رئيس لبنان بتاريخ ١٧ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٤٤ ، أعلن إعتراف البرازيل باستقلال لبنان ورغبتها في إقامة علاقات دبلوماسية معه خلال وقت قريب . وفي ٢٥ تشرين الأول ١٩٤٤ صدر في البرازيل بيان بذلك .

- المكسيك . في ٢٦ تموز (يوليو) ١٩٤٧ . (أنشئت العلاقات الدبلوماسية في ١٩٤٧/٦/١) .
- إسبانيا . في ٥ آذار (مارس) ١٩٤٨ .
- تشيلي . في ١٧ حزيران (يونيو) ١٩٤٨ (قائم بالأعمال) وفي ٢٢ شباط (فبراير) ١٩٤٩ (وزير مفوض) .
- أفغانستان . في ٣ أيلول (سبتمبر) ١٩٤٨ .
- النروج . في ١٥ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٨ .
- الهند . في ١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٨ .
- كولومبيا . في ١٤ حزيران (يونيو) ١٩٤٩ .
- الحبشة . في ٢ آب (أغسطس) ١٩٤٩ .
- هولندا . في ١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٩ .
- الباكستان . في ٧ آذار (مارس) ١٩٥٠ .
- ليبيريا . في ١٠ شباط (فبراير) ١٩٥١ . (قائم بالأعمال) .
- بيرو . في ٨ أيار (مايو) ١٩٥١ .
- الأوروغواي . في ١٧ أيلول (سبتمبر) ١٩٥١ . (قائم بالأعمال) .
- كوبا . في ٢٤ كانون الثاني (يناير) ١٩٥٢ .

٢ - **البعثات القنصلية الأجنبية** : أشرنا سابقاً إلى وجود عدد كبير من القنصليات والقنصليات العامة في لبنان قبل الاستقلال . وقد كان لها دور مهم في تيسير الاتصال بين حكومة الاستقلال الأولى وحكومات دولها . فقنصل تركيا العام في بيروت ، Faten Rusta ، مثلاً ، نقل إلى دولته عام ١٩٤٦ رغبة الحكومة اللبنانية في افتتاح مفوضية لها في أنقرة وقنصلية في استامبول ، ثم نقل موافقة دولته إلى الحكومة اللبنانية[١] . كذلك قام قنصل الولايات المتحدة « ودسورث » باستمزاج رأي الحكومة اللبنانية حول تعيين وزير مفوض أميركي في لبنان ووزير مفوض لبناني في واشنطن وتلقى رداً بالإيجاب[٢] . وقام بأدوار مماثلة رؤساء البعثات القنصلية البرازيلية

(١) مذكرة القنصلية التركية العامة رقم ٣٠٠/١٩/٢٧١ تاريخ ١٩٤٦/٣/١١ الموجهة إلى وزارة الخارجية اللبنانية

(٢) كتاب القنصل الأميركي العام في بيروت تاريخ ٧ أيلول (سبتمبر) ١٩٤٤ الموجه إلى وزير الخارجية سليم تقلا ، ورد الوزير تقلا عليه بتاريخ ٨ أيلول ١٩٤٤ .

والسعودية والمصرية والعراقية . . . واستمرت البعثات القنصلية في عملها بعد الاستقلال إلى أن أدمجت في البعثات الدبلوماسية التي تم افتتاحها في بيروت في وقت لاحق .

وفي عام ١٩٤٦ إتفقت فرنسا ولبنان على إفتتاح قنصليات فرنسية في طرابلس وصيدا وزحلة مقابل افتتاح قنصليتين لبنانيتين في مرسيليا وداكار . وبالفعل ، قامت فرنسا بتسمية قنصليها في طرابلس وصيدا[١] . إلاَّ أن المعارضة الشديدة التي واجهت إفتتاح هذه القنصليات ، حالت دون مباشرتها أعمالها . فلقد رأى العديد من اللبنانيين فيها نذيراً بعودة تسلط الدول الأجنبية وتدخلها في شؤون لبنان الداخلية ، ووجّه أهالي صيدا كتاباً مفتوحاً إلى الحكومة اللبنانية في آب (أغسطس) عام ١٩٤٦ جاء فيه :

« لقد ساءنا ما اتصل بنا مؤخراً من أن إحدى الدول الأجنبية تحاول إعادة مركزها السياسي في صيدا والجنوب بأن عيّنت ممثلاً لها يدعى المسيو (كريبان) خلفاً للمثل السابق السيد (مارسل)[٢] . . . . فالصيداويون الذين ذاقوا الأمرّين من وجود الممثلين الأجانب فيها الذين كان لا هم لهم إلا الدس والتفرقة وإيقاظ الفتن بين الأهلين ، لا يسعهم إلاَّ أن يستنكروا ويحتجوا على المحاولة الأخيرة . . . لذلك نستغرب أن تقوم دولة منفردة بين جميع الدول التي لها سفراء وقناصل في بيروت وتطلب تمثيلها في المحافظات ومنها صيدا ، مع العلم أن مدينتنا لا تبعد عن بيروت إلاَّ نصف ساعة بالسيارة . . . فأهالي صيدا يرجون مخلصين من الحكومة الجليلة أن لا تعقد أية إتفاقية قنصلية أو غيرها من شأنها تعزيز النشاط السياسي والأعمال البغيضة السابقة في البلاد والمحافظات »[٣] .

---

(١) كتاب البعثة الفرنسية في بيروت الموجه إلى وزير الخارجية اللبنانية في ١٩٤٦/٩/٢٤ ، ومذكرة البعثة الموجهة إلى الخارجية اللبنانية بتاريخ ١٩٤٦/١٢/٣ تبلغها فيها قرار الحكومة الفرنسية بتعيين M.A. Grosson قنصلاً لفرنسا في طرابلس و M.P. Grespin قنصلاً لفرنسا في صيدا .

(٢) وهو المستشار الفرنسي في صيدا في أواخر عهد الإنتداب .

(٣) من الكتاب المفتوح من أهالي صيدا إلى الحكومة اللبنانية . وقد وقّعه عبد الغني قطب عن الشباب الصيداوي ، وحمل تاريخ ٩ آب (أغسطس) ١٩٤٦ ، وتم تسجيله في الخارجية اللبنانية تحت رقم ٧٩٤٠ تاريخ ١٩٤٦/٨/١٩ .

كذلك وجهت منظمة النجادة في ٨ تشرين الأول (أكتوبر) إلى وزير الخارجية كتاباً جاء فيه : « . . . فباستطاعة المفوضية الفرنسية في بيروت أو القنصلية الفرنسية فيها المحافظة على المصالح الفرنسية التجارية وتسهيل أعمالها . فحاجة لبنان إلى قنصلية في مرسيليا إذا لا يقابلها حاجة فرنسا الى قنصلية في زحلة مثلاً . . . إن مطلب الافرنسيين يرمي الى إعادة عهد القناصل ، هذا العهد الذي أن بدأ بقناصل لفرنسا في صيدا وطرابلس وزحلة فسينتهي بقناصل لأميركا وروسيا وإنكلترة في هذه المراكز ، ولبنان لا يريد أن يكون في الشرق الأوسط كما كان البلقان في أوروبا ميداناً للتنافس السياسي بين الدول الكبرى . . . . ولبنان الذي جاهد على كرّ الأيام ومرّ الزمان في سبيل إستقلاله التام الناجز ليوجس خيفة من إنتقاص هذا الاستقلال على يد هذه القنصليات سيما وأن استعمار فرنسا للبنان كان بدايته القنصليات ، وفي الجو السياسي اليوم ما ينبىء بالعودة الى هذه السياسة . . .[1] » .

كما وجّه محافظ البقاع كتاباً إلى وزارة الداخلية في ٢٠ حزيران (يونيو) ١٩٤٦ جاء فيه : « . . . وهنا لا بد من الإشارة الى أن إنشاء مثل هذه القنصلية في البقاع فيما لو صحت الإشاعة ، إذا كان من شأنه إرضاء بعض الأشخاص الرجعيين ، فإن الرأي العام يستنكر إستنكاراً شديداً وجود القنصلية المنوه بها ، معتبراً ذلك مجرد تبديل في الإسم فقط لا يؤول بالنتيجة الى أي تغيير في الوضع السياسي السابق ، الذي يبقى تأثيره في المنطقة مستمراً تحت ستار التسمية الجديدة . . . ومن جهتنا فإننا نرى أن في إنشاء مثل هذه القنصلية أسلوباً جديداً يلجأ إليه الفرنسيون لتدعيم نفوذهم السياسي في هذه البلاد ، خصوصاً أن التاريخ لم يسجل إيجاد مثل هذه الدائرة في البقاع[2] » .

وقد أدّت هذه المعارضة وغيرها في أوقات لاحقة الى الحؤول دون إنشاء قنصليات مسلكية أجنبية في المدن اللبنانية ، خارج العاصمة بيروت ، واكتفي ، كما سنرى ، بإنشاء بعض القنصليات الفخرية على رأسها قناصل فخريون لبنانيون .

---

(١) من كتاب اللجنة العليا لمنظمة النجادة إلى وزارة الخارجية ، بتاريخ ١٩٤٦/١١/٨ ، والمسجل في الوزارة تحت رقم ١٠٨٤٠ تاريخ ١٩٤٦/١١/٩ .

(٢) من كتاب رقم ٢٤٦/٢ وجهه محافظ البقاع إلى وزارة الداخلية ، بتاريخ ١٩٤٦/٦/٢٠ ، وموضوعه : « إنشاء قنصلية فرنسية في البقاع مركزها زحلة » .

رابعاً ـ تنظيم وزارة الخارجية[1] والبعثات في الخارج

خلال السنوات الأولى للإستقلال صدرت عدة تشريعات نظمت وزارة الخارجية وبعثاتها في الخارج وحددت أصول ممارسة مهام هذه الوزارة وتلك البعثات ، وما زال بعضها ساري المفعول حتى اليوم . ومن أهم هذه التشريعات :

١ ـ المرسوم رقم ٢٣٠٩ الصادر في ٥ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٤٤[2]

(نظام الخارجية) . وقد وضع هذا المرسوم النظام العام لوزارة الخارجية وأصبح الأساس لجميع التنظيمات اللاحقة . وكان يتكوَّن من ٦ أبواب و ٤٢ مادة . ونص في مادته الأولى على قيام وزارة الخارجية بتولي المهام المختصة « بالعلاقات الدولية وبالمصالح اللبنانية في البلاد الأجنبية » كتنظيم تبادل التمثيل الدبلوماسي وإنشاء القنصليات والتفاوض وإعداد المعاهدات والاهتمام بالشؤون الثقافية الخارجية ورعاية شؤون المغتربين اللبنانيين وتأدية الخدمات القنصلية لهم ، وتولي شؤون المراسم والأوسمة ، وبوجه عام جميع الاتصالات بالدول الأجنبية وممثليها ؛ كما نص في مادته الثانية على تأليف ملاك الوزارة من سلكين ، إداري وخارجي ، على أن ينقسم السلك الخارجي إلى قسمين دبلوماسي وقنصلي (المادة ٣) . أما الإدارة المركزية ودوائرها فتحددت مهامها في الباب الثاني (المادة /٧/ إلى المادة /١٢/) وتألفت من المدير العام وديوان الوزير ولجنة استشارية له ، وثلاث دوائر ، سياسية وقنصلية وإدارية[3] . ورسم الباب الثالث الإطار القانوني لعمل البعثات في الخارج ، فحدد قواعد إنشائها ومدى اختصاصها

---

(١) أصبح إسمها في عام ١٩٤٧ وزارة الخارجية والمغتربين . وأطلق على وزير الخارجية لقب وزير الخارجية والمغتربين أول مرة في الوزارة الاستقلالية الثامنة (٧ حزيران ١٩٤٧ ـ ٢٦ تموز ١٩٤٨) ، وقد تولى مهامها آنذاك المرحوم حميد فرنجية .

(٢) والمنشور في الجريدة الرسمية اللبنانية ، العدد ٤٩ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٦ ، ص ١ ـ ٦ .

(٣) عدل المرسوم رقم ٦٨٣٤ الصادر في ١٩٤٦/٩/٤ (المنشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ تاريخ ١٩٤٦/٩/١١) هذه الدوائر فأصبحت تتألف بموجبه من الديوان ودائرة التشريفات والدائرة السياسية بشعبتيها الغربية والعربية ، ودائرة اللبنانيين المغتربين والدائرة القنصلية والإقتصادية والدائرة الإدارية ودائرة الشؤون القانونية .

(المادة /١٣/ إلى المادة /١٧/) ووظائفها (المادتان ١٨ و ١٩) مقرراً أن إنشاء البعثات وإلغاءها يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء·وإن اختصاص البعثة السياسية يشمل أراضي الدولة المعتمدة فيها ، واختصاص البعثة القنصلية يشمل المناطق المحددة في مرسوم إنشائها . كما ربط القنصليات بالبعثات الدبلوماسية وربط هذه البعثات بوزارة الخارجية ، على أن ترتبط القنصليات في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية بوزارة الخارجية مباشرة .

وتشمل وظائف البعثة الدبلوماسية ، التوسط بالإتصال بين الحكومة اللبنانية والحكومة المعتمدة لديها ، والعمل على توطيد العلاقات بين الدولتين ، والسهر على تنفيذ المعاهدات وحماية المصالح اللبنانية ومساعدة المغتربين . . . . كما تشمل وظائف البعثة القنصلية حماية اللبنانيين ورعاية مصالحهم وتوثيق روابط الجاليات اللبنانية بالوطن الأم وتسفير المعوزين من أفرادها ، والإهتمام بالشؤون الإقتصادية والثقافية والتجارية ، والقيام بأعمال كتابة العدل واستيداع الوصايا والتصديق على التواقيع وتنفيذ المذكرات الدولية ومنح جوازات السفر والتأشيرات وتولي شؤون الأحوال الشخصية . . .[١] .

وتناول الباب الرابع ، بالتفصيل ، الأوضاع الوظيفية لموظفي السلك الخارجي ، في تعيينهم وترفيعهم وإجازاتهم ومرتباتهم وتعويضاتهم وصرفهم من الخدمة وإحالتهم على التقاعد (المواد ٢٠ ـ ٣٣) . ووضع الباب الخامس أحكاماً تتعلق بالكتبة والمباشرين والحجاب (المادتان ٣٤ و ٣٥) . وتضمّن الباب السادس بعض الأحكام الموقتة .

٢ ـ قانون ١٠ حزيران (يونيو) ١٩٤٤[٢] (الرسوم القنصلية) وهو القانون الذي حددت بموجبه الرسوم القنصلية التي تقوم باستيفائها البعثات اللبنانية في الخارج . وما يزال هذا القانون سارياً مع تعديلاته إلى اليوم . ويتضمّن تفصيلاً للمهام القنصلية والرسوم الواجب استيفاؤها مقابل أدائها . كما يحدد حالات الإعفاء من الرسم القنصلي (المادة الرابعة) وأوقات الدوام في القنصليات (المادة /١٢/) ، ويمنح المبعوثين الدبلوماسيين

---

(١) وغالبية هذه الأحكام ما زالت مطبقة كما سنرى في الصفحات التالية .

(٢) نشر في الجريدة الرسمية اللبنانية ، العدد ١٢٥ ، الصادر في ١٩٤٤/٦/٢١ ، ص ٣ ـ ٨ .

والقنصليين صفة مأمور الأحوال الشخصية وكاتب العدل والقاضي الرجائي (المادة /١٧/) وهو يقسم الأعمال القنصلية إلى ما يلي :

- وثائق الأحوال الشخصية ، كوثائق الولادة والزواج والطلاق والوفاة . وإعطاء صور عنها وترجمتها وتصديقها .
- الأعمال القضائية المتعلقة بالأحوال الشخصية ، ما يعود منها للطوائف (المحمدية) وللطوائف (غير المحمدية) ، كقضايا الوصايا والتركات والزواج والطلاق والبنوة .
- أعمال كتابة العدل ، كتنظيم الوكالات والمصادقة على التواقيع وإعطاء صور طبق الأصل . .
- الأعمال الإدارية ، كمنح جوازات السفر وتجديدها ومنح التأشيرات، وإعطاء الشهادات والتأشير على الفاتورة القنصلية . . .
- معاملات منوعة أخرى ، كالقيام بتحصيل الديون وتنظيم محاضر بنقل الآثاث ونقل الجثمان . . .

٣ - المرسوم رقم ١٦٦٨ الصادر في ١٩٤٤/٨/٢[1] **(نظام التشريفات)** وهو مؤلف من ١٥ مادة . وقد وضع نظام التشريفات في رئاسة الجمهورية ووزارة الخارجية ، والمراسم الواجب اتباعها في الاحتفالات الوطنية والرسمية . كما حدد مواصفات الألبسة الرسمية . وتضمّن أربعة ملاحق :

- تعلق الملحق الأول بتحديد أصول تقديم أوراق اعتماد السفراء والوزراء المفوضين الى رئيس الجمهورية ، وزيارتهم له .
- وتناول الثاني قواعد الأسبقية بين الهيئات (الحكومة ، الهيئة السياسية ، الهيئات الدينية . . .)
- وحدد الملحق الثالث قواعد الأسبقية بين أصحاب المناصب والمراكز (الوزراء ، النواب ، رجال السلك السياسي ، رجال الدين ، كبار الموظفين . . .) .

---

(١) نشر في الجريدة الرسمية اللبنانية ، العدد ٣٣ ، الصادر في ١٩٤٤/٨/١٦ ، ص ٦١ . وهو ما زال ساري المفعول .

ـ وفصل الملحق الرابع مواصفات الألبسة الرسمية الواجب ارتداؤها في بعض المناسبات (سموكن ، فراك ، بونجور . . .) .

٤ ـ قانون ١٩ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٤٥[١] (رفع العلم اللبناني والأعلام الأجنبية) وهو يمنع رفع أي علم غير العلم اللبناني في الأراضي اللبنانية باستثناء رفع الأعلام الأجنبية على « دور وسيارات البعثات السياسية والقنصليات وقواد الجيوش الأجنبية وعلى ثكناتها وعلى المراكب الأجنبية ، وفقاً للتقاليد المرعية » . كما حرم رفع أي علم غير العلم اللبناني في الحفلات الرسمية إلاّ بعد استئذان وزارة الداخلية والحصول على موافقتها ، مخضعاً من يخالف أحكامه للعقوبات المنصوص عليها في المادة /٣٤٥/ عقوبات (السجن من شهر إلى سنة والغرامة من ١٠ ليرات إلى ١٠٠ ليرة) .

خامساً ـ تنظيم السلك الخارجي اللبناني

إهتمت وزارة الخارجية اللبنانية منذ إنشائها بتكوين سلك خارجي كفؤ عملت جاهدة على تحديد ملاكاته ووضع أنظمة الإمتحانات التي تكفل حسن اختيار عناصره وتوفير الضمانات والفوائد اللازمة لاجتذاب هذه العناصر .

ولقد صدر ، بعد أشهر قليلة من نيل الإستقلال ، المرسوم رقم ٨٥٥ تاريخ ١٩٤٤/٣/١٧[٢] ، محدداً الشروط اللازمة لاختيار موظفي السلك الخارجي ، الدبلوماسي والقنصلي ، مشترطاً تمتعهم بجميع الحقوق المدنية والسياسية ، وحيازتهم شهادة الإجازة في الحقوق أو الآداب أو شهادة العلوم السياسية أو الدروس التجارية العالية ، وعلى أن لا تقل أعمارهم عن ٢٢ سنة ولا تتجاوز ٣٥ سنة[٣] . وأوجب على المرشحين اجتياز امتحان طبي يثبت سلامتهم الجسدية ، ثم امتحان علمي يثبت كفاءتهم العلمية ويتضمن مسابقات في اللغات الحيّة ، خطية وشفهية ، ضمنها مسابقة في الترجمة والتعريب ، إذ

---

(١) ونشر في الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ ، الصادر في ١٩٤٥/١٠/٢٤ ، ص ١١٤ . وما زال ساري المفعول .

(٢) ونشر في الجريدة الرسمية ، العدد ١٢ ، الصادر في ١٩٤٤/٣/٢٢ ، ص ١ .

(٣) وهذه الشروط هي في غالبيتها العظمى الشروط المطلوب توفرها حالياً في المرشحين للسلك الخارجي.

يفترض إجادة المرتشح للغة العربية وإحدى اللغتين الفرنسية والإنكليزية ، على أن يمنح علامات اضافية لإجادته أية لغة حيّة أخرى ، كما تشمل مسابقات في الثقافة العامة : خطية ، وتشمل مواد التاريخ السياسي والجغرافية الإقتصادية والقانون الدولي العام ، وشفهيـة ، وتشمل مـواد القانـون الدولي العـام والخاص ؛ والتشريع التجاري والجمركي[١] .

وتألف السلك الخارجي اللبناني من قسمين ، دبلوماسي وقنصلي . وكان موظف السلك الخارجي يتنقل بينهما بسهولة بموجب مراسيم[٢] . أما الرتب فتوزعت كالآتي : وزير مفوض (ممتاز وأول وثان) ، مستشار (أول وثان) يوازيه قنصل عام (أول وثان) ، سكرتير (أول وثان وثالث) يوازيه قنصل (أول وثانٍ وثالث) ، ملحق (أول وثان وثالث وملازم) يوازيه نائب قنصل (أول وثـان وثالث وملازم)[٣] . وتراوحت المرتبات بين ١٠٠ ل.ل . للملحق الملازم و٥٥٠ ل.ل . للوزير المفوض في أعلى الدرجات ، يضاف إليها عند العمل في الخارج علاوات اضافية تشمل بدلات التمثيل والإغتراب والسكن والسيارة ونفقات النقل والإنتقال . . .[٤] . وقد كان لهذه البدلات

---

(١) وتتشابه مواد الامتحان إلى حد كبير مع المواد المعتمدة في المباريات التي تجري حالياً لاختيار موظفي السلك الخارجي ، وصدر في عام ١٩٥٠ المرسوم رقم ٨٢١ تاريخ ١٩٥٠/١/١٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢ ، ١٩٥٠ ، ص ٢٠ من التشريع العام) الذي نظم أصول إجراء مباريات سنوية لاختيار موظفي السلك الخارجي ، وتضمن أحكاماً مماثلة للأحكام المفصلة أعلاه .

(٢) راجع مثلاً المرسوم رقم ٧٠٨٧ الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٠ ، بنقل عبد الله النجار من السلك القنصلي إلى السلك الدبلوماسي وتعيينه مستشاراً ثانياً لمفوضية عمان وقائماً بأعمال المفوضية فيها (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٢ ، الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٦ ، ص ١٠٦٦) .

(٣) المادة الثالثة من المرسوم ٢٣٨٩ الصادر في ١٩٤٤/١٢/٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٩ ، الصادر في ١٩٤٤/١٢/٦ ، ص ١ و ٢) .
وفي عام ١٩٥٠ تعدلت الرتب بالمرسوم ١١٤٣ تاريخ ١٩٥٠/٢/٨ (الجريدة الرسمية ، العدد ٧ ، ١٩٥٠ ، التشريع العام ، ص ١٠٢) لتصبح : فئة ممتازة (وزير مفوض ، ٤ درجات) ، فئة أولى (مستشار يوازيه قنصل عام ، ٥ درجات) ، فئة ثانية (سكرتير يوازيه قنصل ، ٣ درجات) و (ملحق يوازيه نائب قنصل ، درجتان) .

(٤) وقد حددت بالمرسوم رقم ٣٥٧١ الصادر في ١٩٤٥/٧/١٣ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٩ ، تاريخ ١٩٤٥/٧/١٨ ، ص ٥٢٦) . وصدرت بعد ذلـك عدة مـراسيم حددت بـدلات الاغتراب ، لبعض المفوضيات والقنصليات كالمرسوم رقم ٩٦ ٩٧ تاريخ ١٩٤٧/٨/٢٧ الذي حدد بدل الاغتراب ، لمفوضية لندن وبونس إيرس ومكسيكو وريو دي جانيرو والقنصلية العامة في سان باولو ، بـ: ١٢٠٪ من أساس الراتب (الجريدة الرسمية ، العدد ٣٦ تاريخ ١٩٤٧/٩/٣) .

والتعويضات ، إضافة الى الضمانات والإمتيازات الأخرى التي تمتع بها موظفو السلك الخارجي[1] ، دور مهم في اجتذاب أصحاب الكفاءة للعمل في السلك الخارجي .

وللتأكد من حسن أداء موظفي هذا السلك أعمالهم انشىء مجلس تأديبي خاص في وزارة الخارجية برئاسة المدير العام وعضوية موظفين كبيرين من السلك الدبلوماسي والقنصلي ، منح حق فرض عقوبات تأديبية تراوحت بين اللوم والعزل[2] .

وتراوح ملاك السفارات والقنصليات اللبنانية في الخارج بين واحد وخمسة . فمفوضية واشنطن ، مثلاً ، حدد ملاكها بوزير ومستشار وسكرتير وملحقين، ومفوضية ريو دي جانيرو بوزير وثلاثة سكرتيرين وقواص، ومفوضية الفاتيكان بوزير وسكرتير وملحق ، ومفوضية برن بمستشار وسكرتير ، والقنصلية العامة في القاهرة بقنصل عام ، والقنصلية في استامبول بقنصل ونائب قنصل ، والقنصلية العامة في داكار بقنصل عام ونائب قنصل ، والقنصلية في القدس بقنصل عام وقنصل . . .[3] .

الفقرة الثانية

العلاقات القنصلية في لبنان بين عامي ١٩٥٠ - ١٩٨٤

واصل لبنان تطوير مؤسساته القنصلية بعد الإستقلال ، فتزايد عدد البعثات اللبنانية في الخارج من دبلوماسية وقنصلية ، كما تزايد عدد البعثات

---

(١) كالمكانة الإجتماعية التي يحصلون عليها ، وكحملهم جواز سفر سياسي ، وتمتعهم بالحصانات والإمتيازات والإعفاءات الجمركية والضرائبية التي يقرها لهم القانون الدولي وتنظم أحكامها الإتفاقات الدولية ، علاوة على الإجازات الطويلة التي تراوحت ، وفقاً للمرسوم ٢٨١٩ تاريخ ١٩٥٠/٩/١٥ ، بين شهر وشهرين في السنة يمكن تجزئتها أو تجميعها حتى ٤ أشهر (راجع الجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ ، ١٩٤٥ ، ص ٥٦٣) .

(٢) المرسوم ٦٣٧٦ الصادر في ١٩٤٦/٧/٦ (الجريدة الرسمية ، ١٩٤٦ ، ص ٧٥٩) .

(٣) راجع المرسوم رقم ٧٠٥٤ الصادر في ١٩٤٦/١٠/٤ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٢ ، تاريخ ١٩٤٦/١٠/١٦ ، ص ١٠٦٥) .

الأجنبية في لبنان ، وصدرت تشريعات عدة ، أبرم بموجبها إتفاقيات دولية ثنائية وجماعية ساهم لبنان في عقدها أو رغب في الإنضمام إليها ، علاوة على صدور المزيد من التشريعات التنظيمية التي عملت على تطوير هيكلية وزارة الخارجية وتعزيز السلك الخارجي اللبناني .

أولاً ـ البعثات اللبنانية في الخارج

وهي البعثات الدبلوماسية وفيها أقسام قنصلية ، والبعثات القنصلية من مسلكية وفخرية .

١ ـ البعثات الدبلوماسية اللبنانية . ـ تزايد عدد البعثات الدبلوماسية اللبنانية بشكل مستمر وكثيراً ما استبدل بالقنصليات مفوضيات أو سفارات[١]. وفي عام ١٩٥٣ صدر المرسوم رقم ١٢٢٠ تاريخ ٣٠ آذار (مارس) ١٩٥٣[٢] الذي رفع المفوضيات اللبنانية في القاهرة وواشنطن ولندن وباريس إلى درجة سفارة . وتبعت هذا المرسوم مراسيم عدة مماثلة صدرت في نفس العام وفي الأعوام التالية ، ورفعت المفوضيات في المدن الآتية إلى درجة السفارة : الفاتيكان وبغداد وعمان عام ١٩٥٣ ، ريو دي جانيرو وبونس أيرس عام ١٩٥٤ ، روما وأنقرة عام ١٩٥٥ ، جدة عام ١٩٥٦ ، إيران وموسكو وبون عام ١٩٥٧ ، بروكسل وكراتشي وبون وأوتاوا عام ١٩٥٨ ، اليابان ومكسيكو عام ١٩٥٩ . . .[٣] . كما أنشئت سفارة لبنانية

---

(١) كما حدث في أوتاوا عام ١٩٥٥ حيث ألغيت القنصلية العامة وأنشئت مفوضية مكانها (المرسوم ١٣٤٩ الصادر في ١٩٥٥/١٠/٧ . الجريدة الرسمية ، العدد ٤١ ، ١٩٥٥ ، ص ١٢٧٥ ، التشريع العام) وفي أبيدجان وفريتاون حيث ألغيت القنصليتان فيهما عام ١٩٦١ وحلت محلهما سفارتان (المرسوم ٦٥٨٣ الصادر في ١٩٦١/٤/٢١ ، الجريدة الرسمية ، العدد ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩ ، التشريع العام) . وفي كوبا حيث ألغيت القنصلية الفخرية عام ١٩٦٢ وحلت محلها سفارة (المرسوم ٩٢١٧ الصادر في ١٩٦٢/٤/٩ ، الجريدة الرسمية ، العدد ١٦ ، ١٩٦٢ ، ص ٥٨٤ ، التشريع العام) .

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٩ ، ١٩٥٣ ، ص ٤٩٧ ، التشريع لعام .

(٣) راجع أرقام المراسيم المتعلقة بذلك وتاريخ صدورها وأرقام اعداد الجريدة الرسمية التي نشرت فيها وتاريخها في الملحق رقم (١) .

في مدريد عام ١٩٥٣[١] ، وسفارة في تونس عام ١٩٥٧[٢] وأخرى في الرباط في العام عينه[٣] ،وسفارة في فيينا عام ١٩٥٩[٤] الخ . . .

وللبنان اليوم في الخارج ٥٩ بعثة دبلوماسية مقيمة ، جميعها في مستوى السفارة[٥] وهي موزعة كالآتي[٦] :

- ١٣ سفارة في الدول العربية ، وهي سفارات : الأردن ، والإمارات العربية المتحدة ، وتونس ، والجزائر ، والسودان ، والعراق ، وقطر ، والكويت ، وليبيا ، ومصر[٧] ، والمغرب ، والمملكة العربية السعودية ، واليمن الشمالية[٨] .
- ١٤ سفارة في أوروبا الغربية ، وهي سفارات : إسبانيا ، وألمانيا الفدرالية ، وإيطاليا ، وبريطانيا ، وبلجيكا ، وتركيا ، والسويد ، وسويسرا ، والفاتيكان ، وفرنسا ، وقبرص ، والنمسا ، وهولندا ، واليونان .
- ١٠ سفارات في إفريقيا ، وهي سفارات : تنزانيا ، وزائير ، والسنغال ، وسيراليون ، وشاطىء العاج ، والغابون ، وغانا ، وغينيا Guineé ، وليبيريا ، ونيجيريا .
- ٨سفارات في أميركا الوسطى والجنوبية ، وهي سفارات : الأرجنتين ،

---

(١) بالمرسوم ٢٣٤٠ الصادر في ١٩٥٣/٧/١٨ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٩ ، ١٩٥٣ ، التشريع العام ، ص ١٢٤٠) .

(٢) بالمرسوم ١٥٧١٤ الصادر في ١٩٥٧/٥/٢٩ (الجريدة الرسمية ، العدد ١٩ ، ١٩٥٧ ، التشريع العام ، ص ٤٥٨) .

(٣) بالمرسوم ١٦٤١٥ الصادر في ١٩٥٧/٧/١ (الجريدة الرسمية ، العدد ٣١ ، ١٩٥٧ ، التشريع العام ، ص ٧٧٤) .

(٤) بالمرسوم ١٣٨٤ الصادر في ١٩٥٩/٥/٢٩ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٣ ، ١٩٥٩ ، التشريع العام ، ص ٤١٩) .

(٥) وإن يكن رئيس البعثة في بعضها قائماً بالأعمال بالوكالة .

(٦) راجع الملحق رقم (١) وفيه تفصيل تاريخ إنشاء هذه البعثات وأرقام المراسيم التي أنشئت بموجبها وتاريخ صدورها وأرقام أعداد الجريدة الرسمية التي نشرت فيها وتاريخ صدورها .

(٧) أغلقت السفارة في القاهرة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر إثر توقيعها إتفاقيتي « كامب دايفيد » مع إسرائيل عام ١٩٧٩ . وكلفت السفارة الفرنسية في القاهرة رعاية المصالح اللبنانية هناك وألحق بهذه السفارة قائم بالمصالح اللبنانية .

(٨) ليس للبنان سفارة في سوريا ، وإنما له في دمشق مكتب علاقات للجنة الدائمة اللبنانية السورية .

والأورغواي ، والبرازيل ، وتشيلي ، وفنزويـلا ، وكوبـا ، وكولـومبيا ، والمكسيك .

- ٦ سفارات في أوروبا الشرقية ، وهي سفارات : الإتحاد السوفياتي ، والمانيا الديمقراطية، وبلغاريا ، وتشيكوسلوفاكيا ، ورومانيا ، ويوغوسلافيا .
- ٥ سفارات في آسيا ، وهي سفارات : إيران ، وباكستان ، والصين الشعبية ، والهند ، واليابان .
- سفارة في كل من أستراليا ، وكندا ، والولايات المتحدة الأميركية .

ويضاف الى ذلك البعثات الدبلوماسية غير المقيمة[١] . والبعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك ، ولدى الجامعة العربية ، في القاهرة سابقاً وفي تونس حالياً ، ولدى الأونسكو في باريس ، ولدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة ووكالاتها الدولية في جنيف .

٢ ـ البعثات القنصلية اللبنانية. ـ للبنان حالياً في الخارج ١٥ قنصلية عامة مسلكية تنتشر في المدن الكبرى والمهمة وتتبع بشكل عام للبعثات الدبلوماسية المعتمدة في البلد الموجودة فيه[٢] . وهذه البعثات موجودة :

- في أستراليا : القنصلية العامة في سدني التي أنشئت عام ١٩٤٦ كما أشرنا ، والقنصلية العامة في ملبورن التي أنشئت عام ١٩٧٨[٣] .
- في الإمارات العربية المتحدة : القنصلية العامة في دبي التي أنشئت عام ١٩٧٨[٤] .
- في الولايات المتحدة الأميركية : القنصلية العامة في نيويورك التي انشئت عام

---

(١) للإطلاع على أسماء هذه البعثات غير المقيمة ، راجع الملحق رقم (١) . وقد وردت أسماؤها ضمن الفقرة المخصصة للبعثة المقيمة التي تتبع لها .

(٢) وإن تكن الممارسة العملية تجعل من هذه التبعية مجرد أمر شكلي ، إذ يتم الاتصال بين هذه البعثات القنصلية ووزارة الخارجية ، في الغالب ، مباشرة . وليس لرئيس البعثة الدبلوماسية سلطة تسلسلية فعلية على رئيس البعثة القنصلية الواقعة في الدولة ذاتها .

(٣) أنشئت قنصلية في ملبورن بالمرسوم ١٥٥٥ الصادر في ١٩٧٨/٢/١١ (الجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٦٨) وقرر مجلس الوزراء في ١٩٨٢/٤/٧ رفعها إلى قنصلية عامة ، وصدر مرسوم بذلك رقمه ٣٨٥ تاريخ ١٩٨٣/٣/٢٥ .

(٤) أنشئت قنصلية في دبي بالمرسوم ١٥٥٤ الصادر في ١٩٧٨/٢/١١ (الجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٦٧ وقرر مجلس الوزراء في ١٩٨٢/٤/٧ رفعها إلى قنصلية عامة وصدر مرسوم بذلك رقمه ٦٠٤ تاريخ ١٩٨٣/٥/٢١ .

١٩٤٥ . كما ذكرنا ، والقنصلية العامة في ديترويت التي أنشئت عام ١٩٦٤[١] ، والقنصلية العامة في لوس أنجلس التي أنشئت عام ١٩٨١[٢] .

- في إيطاليا : القنصلية العامة في ميلانو التي أنشئت عام ١٩٥٦[٣] .
- في البرازيل : القنصلية العامة في ساو باولو التي انشئت عام ١٩٤٦ كما ذكرنا . والقنصلية العامة في ريو دي جانيرو التي أنشئت عام ١٩٧٢[٤] .
- في تركيا : القنصلية العامة في استامبول التي أنشئت عام ١٩٤٦[٥] .
- في فرنسا : القنصلية العامة في مرسيليا التي أنشئت عام ١٩٤٤ كما ذكرنا . والقنصلية العامة في ستراسبورغ التي قرر مجلس الوزراء إنشاءها في جلسته بتاريخ ١٩٨٢/٤/٧ ولم تباشر مهامها[٦] .
- في كندا : القنصلية العامة في منتريال التي انشئت عام ١٩٤٤ كما ذكرنا ، والقنصلية العامة في تورنتو التي انشئت عام ١٩٨١[٧] .
- في مصر : القنصلية العامة في القاهرة التي انشئت عام ١٩٤٤[٨] ،والقنصلية العامة في الإسكندرية التي انشئت عام ١٩٤٥[٩] .

---

(١) بالمرسوم ١٦٥٥٤ الصادر في ١٩٦٤/٦/٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٨ ، ١٩٦٤ ، التشريع العام ، ص ٢٠٠٥) .

(٢) أنشئت بالمرسوم رقم ٤٠٢٩ الصادر في ١٩٨١/٦/١٨ وتشمل صلاحياتها ولايات أريزونا ، وكاليفورنيا ، ونيومكسيكو ، وهاواي ، ومونتانا ، ونيفادا .

(٣) أنشئت بالمرسوم ١١٦٢٧ الصادر في ١٩٥٦/٣/٥ (الجريدة الرسمبة ، العدد ١٠ ، ١٩٥٦ ، التشريع العام ، ص ١٦٣) .

(٤) أنشئت بالمرسوم ٣٤٥٥ الصادر في ١٩٧٢/٦/٢٣ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٤ ، ١٩٧٢ ، ص ٧٩٠) .

(٥) أنشئت قنصلية في استانبول عام ١٩٤٦ كما ذكرنا . ورفعت إلى قنصلية عامة عام ١٩٥٣ بالمرسوم ٣٥٣٣ الصادر في ١٩٥٣/١/٢٨ (الجريدة الرسمية ، ملحق العدد ٥٢ ، ١٩٥٣ ، ص ١٦٠٦)

(٦) صدر مرسوم بإنشاء هذه القنصلية العامة رقمه ٣٨٥ تاريخ ١٩٨٣/٣/٢٥ .

(٧) أنشئت بالمرسوم رقم ٤٠٢٩ الصادر في ١٩٨١/٦/١٨ ، وتشمل صلاحياتها تورنتو . وضواحيها والمنطقة الشرقية من مقاطعة أونتاريو .

(٨) أنشئت كقنصلية عام ١٩٤٤ ، ورفعت إلى قنصلية عامة عام ١٩٤٥ كما ذكرنا . وقد ألغيت هذه القنصلية مؤخراً .

(٩) أنشئت كقنصلية عام ١٩٤٥ ، ورفعت إلى قنصلية عامة عام ١٩٥٤ بالمرسوم رقم ٦٠٦٢ الصادر في ١٩٥٤/٨/٢٥ ،(الجريدة الرسمية ، العدد ٣٦ ، ١٩٥٤ ، التشريع العام ، ص ٦٩٠) .

ونشير إلى أن البعثة القنصلية في جوهانسبورغ في جنوب إفريقيا ، التي أنشئت عام ١٩٥٨[١] ، مغلقة حالياً بسبب قطع العلاقات القنصلية مع جنوب افريقيا . وتتولى رعاية المصالح القنصلية اللبنانية فيها ، القنصلية العامة الفرنسية في جوهانسبورغ .

ونظراً لإنتشار الجاليات اللبنانية في بقاع المعمورة وتعذر افتتاح قنصليات مسلكية ، في كل مكان فيه جالية لبنانية كبيرة ، لما يتطلبه هذا من نفقات يعجز عن تحمّلها بلدنا الصغير ، قامت الدولة اللبنانية منذ الأعوام الأول للاستقلال بإتباع سياسة الإكثار من القنصليات الفخرية وتعيين قناصل فخريين فيها يختارون في الغالب من بين البارزين من رجال الأعمال اللبنانيين أو المتحدرين من أصل لبناني المقيمين في البلد المضيف .

وقبل عام ١٩٥٩ صدرت عدة مراسيم قضت برفع بعض القنصليات الفخرية الى قنصليات عامة فخرية[٢] إلّا أن المرسوم رقم ٢٢٢٨ الصادر في ١٩٥٩/١٠/٦[٣] أعادها جميعها الى قنصليات فخرية ومنع إنشاء قنصليات عامة فخرية في المستقبل . ولا وجود للقنصليات الفخرية اللبنانية في أية مدينة توجد فيها بعثة دبلوماسية لبنانية أو قنصلية مسلكية[٤] . وتتبع القنصلية الفخرية ، البعثة الدبلوماسية او البعثة القنصلية المسلكية ، وتتولى هذه البعثة الإشراف على أعمالها وتسهيل إتصالها بوزارة الخارجية والمغتربين .

---

(١) أنشئت بالمرسوم ٣٣٣ الصادر في ١٩٥٨/١٢/٢٩ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٤ ، ١٩٥٨ ، التشريع لعام ، ص ٧٥٧) .

(٢) كالقنصلية الفخرية في هافانا التي رفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٧ (راجع المرسوم رقم ١٧٦٥٠ الصادر في ١٩٥٧/١٠/٢٦ . الجريدة الرسمية ، العدد ٤٨ ، ١٩٥٧ ، التشريع العام ، ص ٩٨١) ، والقنصلية الفخرية في جامايكا التي رفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٧ أيضاً (راجع المرسوم ١٧٠٧١ الصادر في ١٩٥٧/٨/٢٨ ، الجريدة الرسمية ، العدد ٣٩ ، ١٩٥٧ ، التشريع العام ، ص ٩١٢) ، والقنصلية الفخرية في مونت كارلو التي رفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٤ (راجع المرسوم رقم ٤٥٨٣ الصادر في ١٩٥٤/٣/٢٣ . الجريدة الرسمية ، العدد ١٢ ، ١٩٥٤ ، التشريع العام ، ص ١٩٥) .

(٣) والمنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٥٥ ، ١٩٥٩ ، التشريع العام ، ص ١٦٢٦ .

(٤) وهذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة ١٨ من القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم ١٣٠٦ الصادر في ١٩٧١/٦/١٨ (نظام وزارة الخارجية) والمنشور في الجريدة الرسمية ، ملحق العدد ٥٠ ، ١٩٧١ ، ص ٧٨٠ وما يليها .

وبلغ عدد القنصليات الفخرية اللبنانية في الخارج في آخر عام ١٩٨٢ ، ١٠٥ قنصليات[١] موزعة كالآتي :

٤٣ في أميركا الوسطى والجنوبية والمكسيك ، ٣٠ في أوروبا الغربية وتركيا ، ١٣ في الولايات المتحدة وكندا ، ١١ في أفريقيا ، ٥في آسيا ، ٢ في أستراليا ، وواحدة في الدول العربية (في المنامة) ، وفي البرازيل وحدها ١٠ قنصليات فخرية ، وفي الولايات المتحدة ٩ ، وفي الأرجنتين ٨ ، وفي ألمانيا الفدرالية ٨ وفي إيطاليا ٥ ، وفي المكسيك ٤ .

ثانياً ـ البعثات الأجنبية في لبنان

١ ـ البعثات الدبلوماسية الأجنبية . في لبنان حالياً ٩٥ بعثة دبلوماسية أجنبية[٢] ، ٦٧ منها بعثات مقيمة على رأسها سفير مقيم أو قائم بالأعمال وضمنها أقسام قنصلية ، و٢٨ منها بعثات غير مقيمة ، يقيم سفراء١٥ منها في القاهرة ، وثلاث في جدة ، وثلاث في دمشق . . . وتتوزع البعثات المقيمة كالآتي[٣] :

- ١٥ سفارة للدول العربية ، وهي سفارات : الأردن ، والإمارات العربية المتحدة ، والبحرين ، وتونس ، والجزائر ، والمملكة العربية السعودية ، والسودان ، والعراق ، وقطر ، والكويت ، وليبيا ، ومصر[٤] ، والمملكة المغربية ، واليمنين الشمالي والجنوبي .
- ١٨ سفارة لدول اوروبا الغربية ، وهي سفارات : إسبانيا ، وألمانيا الفدرالية ، وإيطاليا ، وأيرلندا ، والبرتغال ، وبريطانيا ، وبلجيكا ،

---

(١) راجع في الملحق رقم (١) أرقام مراسيم إنشاء هذه القنصليات وتاريخ صدورها واعداد الجريدة الرسمية التي نشرت فيها . وذلك ضمن الفقرة المخصصة للبعثة الدبلوماسية التي تتبع لها كل قنصلية .

(٢) راجع الملحق رقم (٢) .

(٣) وقد ذكرنا سابقاً تاريخ تقديم أوراق إعتماد أول الوزراء المفوضين لعدد من هذه البعثات .

(٤) أغلقت السفارة المصرية بعد قطع لبنان علاقاته الدبلوماسية مع مصر ، على إثر توقيعها مع إسرائيل ، عام ١٩٧٩ ، إتفاقية « كامب دايفيد » . وتولت السفارة الفرنسية في بيروت رعاية المصالح المصرية ، وألحق بها قائم بمصالح هذه الدولة .

وتركيا ، والدانمارك ، والسويد ، وسويسرا ، والفاتيكان[1] ، وفرنسا ، وفنلندا ، والنروج ، والنمسا ، وهولندا ، واليونان .

- ١١ سفارة لدول أميركا الوسطى والجنوبية ، وهي سفارات ، الأرجنتين ، والأوروغواي ، والباراغواي ، والبرازيل ، وبوليفيا ، وتشيلي ، وفنزويلا ، وكوبا ، وكوستاريكا ، وكولومبيا ، والمكسيك .
- ٨ سفارات لدول اوروبا الشرقية ، وهي سفارات : الإتحاد السوفياتي ، وألمانيا الديمقراطية، وبلغاريا ، وبولونيا ، وتشيكوسلوفاكيا ، ورومانيا ، وهنغاريا ، ويوغوسلافيا .
- ٧ سفارات لدول آسيوية ، وهي سفارات : إيران ، والباكستان ، والصين الشعبية ، والهند ، واليابان ، وكوريا الجنوبية ، وكوريا الشمالية .
- ٤ سفارات لدول إفريقية ، وهي سفارات : الغابون ، والسنغال ، وشاطىء العاج ، ونيجيريا .
- سفارة لكل من : الولايات المتحدة الأميركية ، وكندا ، وأستراليا ، ومنظمة فرسان مالطة Ordre Souvrain de Malte[2] .

وإلى جانب البعثات الدبلوماسية المقيمة في بيروت يوجد ١٣ مكتباً لمنظمات دولية مختلفة[3] .

---

(١) السفير البابوي هو عميد السلك الدبلوماسي الأجنبي المعتمد في لبنان .

(٢) تعرف منظمة فرسان مالطة ، كذلك ، بمنظمة فرسان رودس وبمنظمة Knights of Hospitalers of St. John of Jerusalem. وهي منظمة دينية أنشأها عام ١٠٤٨ فريق من تجار أمالفي Amalfi للإشراف على مستشفى أقيم في القدس لعلاج الحجاج المسيحيين . وفي عام ١١١٨ تحولت إلى منظمة عسكرية للدفاع عن المسيحية والقدس . وبعد هزيمتها عام ١١٨٧ أمام جيش صلاح الدين الأيوبي انتقلت إلى عكا ومنها الى قبرص عام ١٢٨٧ ، ثم إلى رودوس عام ١٣١٠ . وفي عام ١٥٢٢ استولى السلطان سليمان القانوني على رودس فانتقل الفرسان إلى مالطة بعد أن منحهم الامبراطور الإسباني شارل الخامس حق السيادة عليها . وفي عام ١٧٩٨ احتل نابوليون مالطة وطرد الفرسان منها فتفرقوا في أقطار عدة ، ثم استقروا في روما عام ١٨٣١ . وفي عام ١٨٧٩ أحيا البابا ليو Leo الثالث عشر المنظمة التي كرّست نفسها منذ ذلك التاريخ للأعمال الدينية والإنسانية والثقافية . للمزيد من التفاصيل راجع :

- The Collier's Encyclopedia, Vol. 14, 1971. PP. 121 - 122.
- The Encyclopedia Americana, Vol. 24. 1980, PP. 111 - 112.

(٣) راجع الملحق رقم (٢) الذي يتضمن لائحة بأسماء هذه المكاتب الدولية .

٢ ـ **البعثات القنصلية الأجنبية** . علاوة على الأقسام القنصلية في السفارات الأجنبية ، يوجد في لبنان ٦٩ بعثة قنصلية فخرية تتوزع كالآتي :

- في بيروت ، ٤٩ بعثة قنصلية فخرية موزعة كالآتي : ١٩ قنصلية عامة فخرية ، و ٢٧ قنصلية فخرية ، و٣ نيابات قنصلية فخرية[١] .
- في طرابلس ، ١٣ بعثة قنصلية فخرية موزعة كالآتي : ٩ قنصليات فخرية وهي قنصليات البرازيل، والبرتغال، وألمانيا الفدرالية ، والدانمارك ، والسويد ، وغانا ، ومالطة ، وموناكو ، وهولندا . و٤ نيابات قنصلية فخرية لإيطاليا ، والدومنيكان ، والنروج ، واليونان .
- في صيدا ، نيابتان قنصليتان فخريتان ، للنروج والنمسا .
- في زحلة ، قنصليتان فخريتان ، للسنغال وهندوراس .
- في جونية ، قنصليتان فخريتان ، للسنغال وكوستاريكا .
- في بعبدا ، قنصلية فخرية لقبرص .

ومن المستغرب أن نجد في بعض الحالات ، أكثر من معتمد قنصلي فخري واحد للبلد الواحد في مدينة بيروت . فللنمسا قنصل ونائب قنصل فخريان ، ولفولتا العليا قنصل عام وقنصل فخريان ، وللدومنيكان قنصل عام فخري وقنصلان فخريان ، ولتايلاند قنصل عام ونائب قنصل فخريان[٢] . ولقد أدى تزايد عدد البعثات القنصلية الفخرية ، وقيام بعض الدول بتعيين أكثر من قنصل فخري واحد لها في بيروت، إلى إضافة فقرة الى المادة ١٩ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين لعام ١٩٧١[٣] ، وذلك بموجب المادة السادسة من قانون ١٣/٨٠ الصادر في ١٧/٥/١٩٨٠[٤] ، نصت على ما يلي :

---

(١) للإطلاع على أسماء هذه البعثات القنصلية الفخرية في بيروت ، راجع الملحق رقم (٢) .

(٢) راجع الكتيب الذي أصدرته مديرية المراسم في وزارة الخارجية والمغتربين في بيروت عام ١٩٨٢ المتضمن لائحة بأسماء أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي العاملين في لبنان خصوصاً ص ٢٥٧ ـ ٢٧١ .

(٣) مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٠٦ الصادر في ١٨/٦/١٩٧١ مع تعديلاته .

(٤) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٢٢ ، الصادر في ٢٩/٥/١٩٨٠ ، ص ٥٢٩ . ونصت المادة السادسة منه على إضافة فقرتين ، الأولى هي المذكورة أعلاه ، والثانية نصت على ما يلي : « لا يجوز القبول بتعيين مواطنين لبنانيين في وظائف دبلوماسية أو قنصلية مسلكية في البعثات الأجنبية المعتمدة في لبنان » .

« لا يجوز القبول بانشاء قنصليات فخرية في بيروت أو في المدن اللبنانية الأخرى للدول الأجنبية التي لها في لبنان بعثات دبلوماسية او قنصلية مقيمة . ولا تجوز الموافقة على تعيين اكثر من قنصل فخري واحد لكل دولة في كل من المدن اللبنانية » .

ثالثاً ـ تنظيم وزارة الخارجية والمغتربين والبعثات الدبلوماسية والقنصلية

قبل صدور التشريع الحالي لوزارة الخارجية والمغتربين ، صدرت عدة تشريعات مهمة متتالية نكتفي بذكر أهمها وهي :

١ ـ المرسوم الاشتراعي رقم ١٩ الصادر في ١٥ كانون الثاني (يناير) ١٩٥٣[١] . وهو الذي أعاد تنظيم وزارة الخارجية محدداً اختصاصاتها واختصاصات دوائرها المركزية وقواعد إنشاء البعثات في الخارج وصلاحياتها . . كما وضع الأحكام المتعلقة بموظفي السلك الخارجي التي تعدلت بالمرسوم رقم ١٧ الصادر في١٣/١/١٩٥٥[٢] .

٢ ـ المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٤ الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩[٣] . والمرسوم التنظيمي رقم ٢٨٨٥ الصادر في ١٦/١٢/١٩٥٩[٤] ونظما الإدارة المركزية والبعثات في الخارج والسلكين الإداري والخارجي .

٣ ـ المرسوم رقم ٤٠٥٠ الصادر في ٧/٥/١٩٦٠[٥] . وهو الذي أقر إنشاء بعثات مركزية تكون مرجعاً لعدة بعثات في منطقة ما ، تنسق بينها وتؤمن تبادل المعلومات المتعلقة بالمنطقة . ولقد صدرت عدة مراسيم لاحقة عدلت في تسميات البعثات المركزية أو أنشأت بعثات مركزية جديدة . إلاّ أنه من المؤسف أن لا يكون تطبيق نظام البعثات المركزية هذا قد تم وفقاً لما كان متوقعاً ، فانتفت الفائدة المرجوة منها وعلق العمل بالأحكام التي رعتها .

---

(١) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٣ ، ١٩٥٣ ، التشريع العام ، ص ١٢٠ .
(٢) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٣ ، ١٩٥٥ ، التشريع العام ، ص ١٦٤ .
(٣) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ ، ١٩٥٩ ، التشريع العام ، ص ١٠٢١ .
(٤) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٦٨ ، ١٩٥٩ ، التشريع العام ، ص ٢٠٣٢ .
(٥) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٢١ ، ١٩٦٠ ، التشريع العام ، ص ٤٩٢ .

٤ ـ المرسوم رقم ٤٨٨٣ الصادر في ٣٠ تموز ١٩٦٠[1] . الذي أنشأ مراكز ثقافية لبنانية تتبع للبعثات الدبلوماسية والقنصلية في البلدان التي تقيم فيها جالية لبنانية كبيرة .

٥ ـ القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٠٦ الصادر في ١٩٧١/٦/١٨[2] . وتعديلاته والذي أعاد تنظيم وزارة الخارجية والمغتربين والبعثات اللبنانية وموظفي السلك الخارجي .

أما التشريعات المعمول بها حالياً فهي :

١ ـ المرسوم الإشتراعي رقم ٩٤ الصادر في ١٦/ ٩/ ١٩٨٣[3]

يعرف هذا المرسوم بنظام وزارة الخارجية والمغتربين ، وبموجبه « تتولى وزارة الخارجية والمغتربين شؤون سياسة لبنان الخارجية من إعداد وتنسيق وتنفيذ وترعى أمور اللبنانيين في الخارج وانتشارهم في العالم[4] » . وعليه يحصر بهذه الوزارة الإتصال بين الإدارات اللبنانية والهيئات الدولية والأجنبية إذ تنشأ كل علاقة بين الادارات والهيئات المذكورة بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين ، وعلى كل ادارة لبنانية تراجعها هيئة دولية أو أجنبية في قضية جديدة ، إستطلاع رأي وزارة الخارجية والمغتربين . وعلى هذه الوزارة كذلك استطلاع رأي الادارة اللبنانية المختصة في كل موضوع يتعلق بها تراجعها بشأنه هيئة دولية أو أجنبية وذلك قبل إعطاء جوابها .

ويتألف ملاك وزارة الخارجية والمغتربين من سلك خارجي (دبلوماسي وقنصلي) وسلك إداري[5] ، وتقسم مؤسساتها الى الادارة المركزية والبعثات في الخارج . وعلى رأس هذه المؤسسات أمين عام من السفراء في الملاك الدائم في السلك الخارجي يحل محله في حال غيابه مدير الشؤون السياسية .

---

(١) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٣٤ ، ١٩٦٠ ، التشريع العام ، ص ٨١٤ .

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٥٠ ، الصادر في ١٩٧١/٦/٢٤ ، ص ٧٨٠ .

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٤٤ ، الصادر في ١٩٨٣/١١/٣ ، ص ١٢٠٠ . والذي بدأ العمل بأحكامه في ١٩٨٣/١١/١٤ عملاً بالمادة ٥٣ منه، «وقد ألغي هذا المرسوم مؤخراً وأعيد العمل بالمرسوم رقم ١٣٠٦، إلا أنه يتوقع إعادة إصداره بقانون قريباً ولذلك أبقينا على أحكامه التي تشابه في غالبيتها أحكام المرسوم ١٣٠٦».

(٤) المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ المذكور أعلاه .

(٥) راجع المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٩٤ المذكور .

وتتألف الإدارة المركزية من الوحدات الآتية[1] :

- **مديرية الشؤون السياسية .** - وضمنها فرعان : فرع للشؤون الدولية وفيه دائرة لأوروبا ودائرة لأميركا ودائرة لآسيا وأوقيانيا ودائرة لإفريقيا ، وفرع للشؤون العربية وفيه دائرة للجامعة العربية ودائرة للشؤون الفلسطينية . وتتولى هذه المديرية الشؤون السياسية وكل ما له علاقة بسياسة لبنان الخارجية ، وتقوم بجمع المعلومات ودراستها وإعداد التعليمات السياسية اللازمة للبعثات في الخارج . وتضم هذه المديرية كذلك دائرة للأجانب تتعاون مع أجهزة الأمن العام في كل ما له علاقة بأمن الدولة الخارجي . ويرئس هذه المديرية سفير ، كما يرئس فرعيها سفير أو مستشار .

- **مديرية المغتربين والإنتشار اللبناني .** - وهي تهتم بتوثيق الصلات بين الوطن والمغتربين وتعمل على تمتين أسس التعاون بينهما . وتتألف من دائرتين : دائرة الأحوال الشخصية والشؤون القنصلية وفيها قسم للأحوال الشخصية يتلقى من البعثات في الخارج وثائق وقوعات الأحوال الشخصية فيسجلها ويحيلها الى المديرية العامة للأحوال الشخصية لتنفيذها وإدراجها في السجلات ، كما يتلقى قيود تسجيل المغتربين ، وقسم للشؤون القنصلية يهتم بما تبقى من معاملات قنصلية تعود للبنانيين في الخارج . ودائرة الإنتشار اللبناني وهي تتولى رعاية مصالح المغتربين في لبنان ، وتقدم للعائدين منهم التسهيلات اللازمة وتقوم بدراسة قوانين الهجرة وإتفاقياتها والأنظمة الدولية المتعلقة بها وتنسق في أعمالها مع **الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم**[2] ،

---

(1) راجع المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي عينه والجدول رقم ٣ الملحق به .

(2) في ١٩٥٩/٨/٢٩ اتخذ مجلس الوزراء اللبناني قراراً بعقد مؤتمر للبنانيين المغتربين في مختلف أنحاء العالم ثم شكل لجنة وزارية للإعداد لهذا المؤتمر في جلسته بتاريخ ١٩٦٠/١/١٣ انبثقت عنها لجنة فرعية برئاسة أمين عام الخارجية وضعت تقريراً شاملاً عن المؤتمر المنوي عقده ، وفي ١٩٦٠/٣/١ صدر المرسوم رقم ٣٤٢٣ بإنشاء هيئة مركزية برئاسة وزير الخارجية (أناب عنه الأمين العام للخارجية) تمثلت فيها الوزارات والمصالح المختصة ، للإعداد للمؤتمر . وفي ١٩٦٠/٩/١٥ عقد المؤتمر العالمي الأول للمغتربين في قصر الأونسكو في بيروت وتلاه عقد عدة مؤتمرات قارية أهمها مؤتمر بوسطن في ١٩٦٢/١٠/٢١ ، ثم عقد المؤتمر العالمي الثاني في بيروت بين ٢٠ و ١٩٦٤/٨/٢٢ الذي أقر نظام الجامعة الأساسي وانتخب أول مجلس عالمي لها .

وتهتم الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم بتعزيز روابط التعاون والصداقة بين اللبنانيين المغتربين في

وهي تتألف من أقنسام ثلاثة : قسم النشاط الثقافي والإجتماعي وقسم النوادي والجمعيات والمؤسسات وقسم الدراسات عن الجاليات . ويرئس هذه المديرية سفير .

- مديرية المراسم . - وتتولى شؤون المراسم كتنظيم زيارات رئيس الجمهورية (بالتعاون مع ادارة المراسم في القصر الجمهوري) والوفود اللبنانية الى الخارج ، وإستقبال رؤساء الدول الأجنبية والوفود الرسمية ، والإهتمام بالأمور المتعلقة بالبعثات الأجنبية في لبنان وأعمالها وإقامة موظفيها . وتشمل هذه الأمور مسائل تقديم أوراق الإعتماد وإصدار الإجازات القنصلية وتسهيل الزيارات للمسؤولين وإبداء الرأي في مواضيع الحصانات والإمتيازات الدبلوماسية والقنصلية ومنح بطاقات الإقامة وتسهيلاتها ، واقتراح إعطاء الأوسمة اللبنانية الى الأجانب[1] ، وتسهيل الإتصال بين السلطات اللبنانية والسلطات الأجنبية الخ . . . وفي هذه المديرية ، التي يرئسها سفير أو مستشار ، دائرة للتشريفات ودائرة للإمتيازات والحصانات ودائرة للجوازات الدبلوماسية والخاصة ودائرة لإعداد اللائحة الدبلوماسية .

- مديرية الشؤون الإقتصادية . - وتهتم بالشؤون الإقتصادية المتعلقة بالتجارة والملاحة والمواصلات والجمارك والزراعة والصناعة . . . فتقوم بجمع المعلومات ودرسها وبالعمل على ايجاد اسواق جديدة للانتاج اللبناني وتنشيط السياحة في لبنان ، وبإعداد الإتفاقات الإقتصادية أو المساهمة في إعدادها مع الدوائر المختصة ، وبحضور المؤتمرات الإقتصادية وتوجيه التعليمات الإقتصادية الى البعثات اللبنانية في الخارج . . . وتتألف هذه المديرية ، التي يرئسها سفير أو مستشار ، من دوائر أربع هي : دائرة المواصلات والنقل ، ودائرة العلاقات مع المنظمات الدولية والإدارات اللبنانية ، ودائرة العلاقات العربية ، ودائرة العلاقات الدولية .

- مديرية المنظمات الدولية والمؤتمرات والشؤون الثقافية والاجتماعية . - وتتألف من دوائر أربع : دائرة المنظمات الدولية ، ودائرة المؤتمرات الدولية ،

الخارج ، وبينهم وبين وطنهم الأم ، وبين البلاد التي ينتشر فيها الاغتراب اللبناني ولبنان . كما تعمل على نشر التراث اللبناني والتعريف بلبنان ودوره الحضاري .

(١) حول الأوسمة اللبنانية وأنواعها وأصول منحها راجع : « نظام الأوسمة » الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٢٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ، مع تعديلاته .

ودائرة تبادل المساعدات الدولية ، ودائرة العلاقات الثقافية والإجتماعية والتقنية . وتتولى هذه المديرية، عبر دوائرها التحضير لإشتراك لبنان في إجتماعات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المنبثقة عنها وأعمالها ومتابعة تنفيذ قراراتها وتوصياتها كما تحضر للمؤتمرات الدولية الأخرى وتهتم بالشؤون الثقافية وتعمل على تعزيز العلاقات الثقافية بين لبنان والعالم وتشرف على تبادل البعثات الدراسية والتدريبية وتساهم في عقد المعاهدات الثقافية وفي تتبع التطورات العلمية والفنية في العالم الخ . . . . ويرئس هذه المديرية سفير أو مستشار

- **مديرية شؤون الإدارة.** - وتتألف من دائرة إدارية فيها قسم للموظفين المسلكيين والقناصل الفخريين يهتم بشؤون الموظفين من إداريين ودبلوماسيين وينظم ملفاتهم ويقوم بمنحهم إجازاتهم ويقدم للمسؤولين المعلومات الضرورية المتعلقة بأوضاعهم الوظيفية بشكل عام ، وفيها كذلك قسم اللوازم والأملاك الذي يقوم بتأمين لوازم الإدارة المركزية والبعثات في الخارج . . . ومن دائرة مالية تتولى شؤون المحاسبة في الإدارة المركزية والإشراف على مالية البعثات في الخارج ومراقبة نفقاتها وتصفية حساباتها والتدقيق في وارداتها القنصلية وتتوزع أعمالها على خمسة أقسام : قسم الموازنة والنفقات ، وقسم الواردات ، وقسم مراقبة تصفية حسابات البعثات ومهمات الموظفين ، وقسم الرواتب والتعويضات إضافة الى قسم المصادقات الذي يقوم بالمصادقة على التواقيع التي تتضمنها المستندات الأجنبية التي سيجري استعمالها في لبنان والمصادق عليها من البعثات اللبنانية في الخارج أو البعثات الأجنبية في لبنان ، وعلى المستندات اللبنانية التي سيجري إستعمالها في الخارج والمصادق عليها من الوزارات والإدارات المختصة ويرئس هذه المديرية سفير أو مستشار .

- **مديرية التوثيق والدراسات القانونية.** - وهي تتولى إعداد الاستشارات القانونية والأبحاث والدراسات الضرورية للوزارة والبعثات في الخارج في كل ما يتعلق بعلاقات لبنان السياسية والإقتصادية والثقافية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية والإقليمية وتبدي رأيها الاستشاري في مختلف المسائل القانونية التي تقع في إطار القانون الدولي والتي تحيلها عليها الوحدات المختلفة في الوزارة وتشارك معها في تهيئة المعاهدات والإتفاقات الدولية وتقوم بتفسيرها وتتعاون مع وزارة العدل في دراسة القضايا المتعلقة بمصالح الدولة اللبنانية المعروضة أمام الهيئات والمحاكم الدولية كما تشارك في إعداد

الدبلوماسيين الجدد . وفي هذه المديرية مكتبة متخصصة في القانون الدولي والشؤون السياسية والإقتصادية الدولية تعتبر من أغنى مكتبات الشرق الأوسط في هذاالمجال نظراً لما تحتويه من مجموعات قانونية ودوريات ومنشورات الأمم المتحدة ومؤلفات كبار الفقهاء والباحثين في العالم .

ويرئس هذه المديرية سفير أو مستشار وتتألف من أربع دوائر هي : دائرة إعداد الدبلوماسيين ، ودائرة البحوث ، ودائرة المعاهدات والقضايا القانونية ، ودائرة المكتبة والتوثيق والمحفوظات .

ـ مديرية الرموز والاتصالات . ـ تتولى إرسال واستلام البرقيات الرمزية والمخابرات مع البعثات اللبنانية في الخارج وإرسال واستلام الحقيبة الدبلوماسية ، ويرئسها سفير أو مستشار وفيها دائرة للصادر وأخرى للوارد ودائرة للحقيبة السياسية والبريد .

ـ مديرية شؤون الإعلام . ـ وتتابع أخبار الصحف والمجلات المحلية والعالمية وما ينشر فيها عن وزارة الخارجية ونشاطها ونشاط بعثاتها وعن البعثات الأجنبية في لبنان ونشاطها وعن سائر المواضيع المتعلقة بالسياسة الخارجية وبالمسائل التي يهم المسؤولين في الوزارة الإطلاع عليها ، إضافة الى قيامها بالتغطية الإعلامية . ويرئس هذه المديرية سفير أو مستشار وفيها دائرة للرصد ودائرة للتغطية الإعلامية ودائرة للترجمة .

ـ التفتيش . ـ يختار الوزير أحد السفراء من الدرجة الأولى وما فوق العاملين في الإدارة المركزية ويكلفه بقرار منه تفتيش البعثات عند الإقتضاء[١] . ولا تخضع البعثات اللبنانية في الخارج وموظفوها لسلطة التفتيش المركزي باستثناء الأمور المالية التي تخضع لصلاحية التفتيش المالي[٢] . إلا أن لهذا التفتيش في معرض تحقيقه في أمور مالية ، أن يحقق في القضايا الإدارية المتلازمة أو التي من شأنها أن تؤدي الى انعكاسات مالية .

ـ مكتب الوزير . ـ « يلحق بالوزير مكتب يتألف من مستشاريه ومن دبلوماسيين اثنين وخمسة موظفين إداريين[٣] » .

---

(١) الفقرة/ب/ من المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ المذكور .

(٢) المادة /٤٢/ من المرسوم الاشتراعي عينه .

(٣) الفقرة /جـ/ من المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي عينه .

- **مكتب الأمين العام**. - «يلحق بالأمين العام مكتب يتألف من دبلوماسيين اثنين وثلاثة موظفين إداريين[1]» .

- **المجلس الإستشاري للتخطيط**. - «يشكل المديرون والسفراء في الإدارة المركزية برئاسة الأمين العام مجلساً إستشارياً لدى الوزير للتخطيط تكون مهامه رصد الأحداث الدولية والإقليمية وتحليلها والسهر على إعداد وتنسيق سياسة لبنان الخارجية وتقديم الخيارات والتوصيات المتعلقة بها[2]» .

- **اللجنة الإدارية**. - تتألف هذه اللجنة من أمين عام وزارة الخارجية رئيساً وعضوية كل من مدير الشؤون السياسية ومدير شؤون الإدارة . وهي تقوم «بإبداء الرأي وتقديم الإقتراحات والتوصيات في الترفيعات والمناقلات والتعويضات وزواج موظفي السلك الخارجي والإستماع الى حلف اليمين وسائر الأمور الإدارية التي يكلفها بها الوزير عند الإقتضاء[3]» .

ولقد اتضح لنا من عرضنا لهذه الوحدات المركزية ومهامها أنها تتولى مهام قنصلية وتقوم بالبت أو بإبداء الرأي في مسائل تردها من القنصليات اللبنانية في الخارج أو من الأقسام القنصلية في البعثات الدبلوماسية .

هذا بالنسبة الى تنظيم الإدارة المركزية ، **أما بالنسبة الى البعثات اللبنانية في الخارج من دبلوماسية وقنصلية** ، فإنها تنشأ وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء[4] ويتألف ملاكها من موظفين اثنين الى خمسة بمن فيهم رئيس البعثة في كل من البعثات السياسية وفقاً لأهميتها وحجم أعمالها ومن موظفين اثنين بمن فيهم رئيس البعثة في كل من البعثات القنصلية[5] . ويرئس البعثة الدبلوماسية سفير كما يمكن أن يرئسها قائم بالأعمال من رتبة مستشار أو سكرتير أو ملحق ، بالأصالة أو بالوكالة وذلك في حالة عدم وجود سفير أو تغيبه لسبب من الأسباب . ويرئس القنصلية العامة قنصل عام (مستشار) كما يرئسها أحياناً

---

(١) الفقرة /د/ من المادة الخامسة عينها .

(٢) المادة /٧/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ المذكور .

(٣) المادة /٨/ من المرسوم عينه .

(٤) الفقرة الأولى من المادة /٩/ من نفس المرسوم الاشتراعي .

(٥) المادة /١٠/ من نفس المرسوم .

سكرتير من الدرجات العليا ، ويرئس القنصلية قنصل (سكرتير) . ومن الملاحظ وجود بعض البعثات اللبنانية في الخارج التي يعمل فيها فقط رئيسها دون أي معاون له وفي هذا محاذير كثيرة لا تخفى على أحد . إلاّ أن وجود جاليات لبنانية في غالبية البلدان يسهل إختيار موظفين محليين من بين أفرادها من أصحاب الكفاءة يخففون عن كاهل رئيس البعثة ومعاونه ، إن وجد ، الضغط الهائل الذي يسببه تكاثر الأعمال اليومية . أما القنصليات الفخرية فتتألف من القنصل الفخري يعاونه في الغالب موظفون من موظفي مكتبه التجاري الخاص أو من العاملين معه في نطاق أعماله الخاصة .

ويعمل في البعثات الدبلوماسية ملحقون فنيون ، عسكريون أو ثقافيون أو إقتصاديون أو سياحيون ، يجوز ان تشمل صلاحياتهم الإقليمية عدة بعثات . وهم ينتدبون من أحد ملاكات الدولة أو من ذوي الإختصاص من حملة الإجازات الجامعية . ويجري الانتداب لمدة سنة قابلة للتجديد بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير الخارجية وموافقة الوزير الذي ينتمي الموظف لوزارته . ويبقى الموظف المنتدب في ملاكه وسلكه الأصليين إلاّ أنه يخضع لسلطة وزير الخارجية ويتلقى تعليماته من وزارة الخارجية بواسطة رئيس البعثة[١] .

ويتولى الملحقون الإقتصاديون والثقافيون مهام مختلفة هي قنصلية في أساسها وطبيعتها ويقوم بتوليها القناصل في الأماكن التي ليس فيها ملحقون فنّيون . فالملحق الإقتصادي[٢] ، يقوم بجمع المعلومات حول ما يهم لبنان من شؤون إقتصادية وتجارية ومالية ، ودراستها وتحليلها ورفع التقارير عنها ، كما يجري الإتصالات مع رجال الأعمال وجمعيات التجار والصناعيين ويقدم العون لرجال الأعمال اللبنانيين ويسعى لتسوية النزاعات التجارية بينهم وبين التجار الأجانب ، ويشارك في المفاوضات لعقد معاهدات إقتصادية ويشرف على تنظيم معارض المنتجات اللبنانية . . . أما الملحق الثقافي فيسعى الى توثيق الروابط الفكرية بين لبنان والبلد المضيف ويرعى شؤون الطلاب اللبنانيين في

---

(١) المادة /٢٣/ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/٩٤ المذكور .

(٢) عملاً بالمادة /٢٤/ من نفس المرسوم « يقوم رئيس مكتب المجلس الوطني للعلاقات الإقتصادية الخارجية بمهام الملحق الإقتصادي للبعثة في البلد المعين فيه ويتقاضى رواتبه وتعويضاته من المجلس المذكور على أن يخضع إدارياً لرئيس البعثة » .

الخارج ويساعدهم ، ويقوم بالتعريف بلبنان وينشر ثقافته ويعد المعاهدات الثقافية ويسهر على تنفيذ أحكامها . ...

٢ ـ الأنظمة المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الأجنبية في لبنان

تكثر التشريعات التي تنظم أوضاع البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية ومكاتب الأمم المتحدة العاملة في لبنان نذكر منها قرار وزير الخارجية والمغتربين رقم ٦٨/٥١٩الصادر في ١٩٦٨/٩/٢٧[١] والمتعلق بإقامة أفراد البعثات الأجنبية والهيئات الدولية في لبنان والأشخاص التابعين لهم . كذلك المرسوم رقم ٩٦٤٧ الصادر في ١٩٧٥/٢/٦[٢] الذي منح الصفة الدبلوماسية لكبار الموظفين في مكاتب هيئات الأمم المتحدة في لبنان من درجة P 4 وما فوق ، علاوة على تشريعات أخرى كالقانون المنفذ بالمرسوم ٣٠١٦ الصادر في ١٩٧٢/٣/٢٥[٣] . والمتعلق باعفاء البعثات الأجنبية من ضريبة الأملاك المبنية ضمن حدود شرط المعاملة بالمثل ، وأحكام وردت ضمن مواد محددة في صلب القوانين اللبنانية كقانون الجزاء وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الجمارك والقوانين الضريبية . . . التي حددت الحصانات والامتيازات والاعفاءات التي يستفيد منها في لبنان الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون الأجانب[٤] .

٣ ـ المعاهدات والاتفاقات الدولية الدبلوماسية والقنصلية

وقّع لبنان مع اليونان في بيروت في ١٩٤٨/١٠/٦ معاهدة قنصلية[٥] سنتطرق لأحكامها في الفصول القادمة . كما صدر في ١٩٧٠/١٢/٢٦ القانون ٧٠/١٧ الذي أجاز إنضمام لبنان لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية

---

(١) راجع مجموعة القوانين اللبنانية للدكتور أنطوان بارود ، الجزء الأول ، أجانب ، ص أ ـ ٢٢ .
(٢) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ١٥ ، الصادر في ١٩٧٥/٢/٢٠ ، ص ١١٧ .
(٣) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٢٨ لعام ١٩٧٢ .
(٤) كالفقرة الثانية من المادة /٢١/ من قانون العقوبات والفقرة الثانية من المادة /٤٧/ من قانون ضريبة الدخل ، وأحكام الفصل الأول من الباب الرابع من قانون الجمارك (م ٢٤٩ ـ م ٢٥١) .
(٥) والمعاهدة منشورة في الجزء باء ـ كاف من مجموعة « لبنان في معاهداته وإتفاقاته » للسادة : هنري أبو فاضل وجان ملحه وإبراهيم كريدي ، مكتبة الخياط ، بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ٣٩٨ ـ ٤٢٠ .
وهي منشورة كذلك في :
U.N.T.S., Vol. 87, 1951, PP. 351 - 381

التي سبق له توقيعها في ١٩٦١/٨/١٨ وقد تم انضمامه فعلاً لهذه الاتفاقية في ١٩٧١/٣/١٦[١] ، وفي ـ آب (اغسطس) ١٩٧٤ صدر القانون رقم ٧٤/٢٢[٢] الذي أجاز إبرام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي سبق ان وقعها لبنان في ١٩٦٣/٤/٢٤ ، وبالفعل تم الانضمام اليها في ١٩٧٥/٣/٢٠[٣] .

رابعاً ـ تنظيم السلك الخارجي اللبناني

في عام ١٩٥٣ ألغيت التقسيمات الفرعية ضمن فئات الوزراء المفوضين والمستشارين والقناصل العامين والسكرتيرين والقناصل والملحقين ونواب القناصل[٤] ، وتألف ملاك السلك الخارجي اللبناني بقسميه الموحدين الدبلوماسي والقنصلي من ١٧ وزيراً مفوضاً و ٢٠ مستشاراً أو قنصلاً عاماً و٣٢ سكرتيراً أو قنصلاً و١٣ ملحقاً أو نائب قنصل ، فبلغ في مجموعه ٨٢ موظفاً[٥] . وفي عام ١٩٥٦ تألف الملاك[٦] من ١٩ سفيراً أو وزيراً مفوضاً[٧]

---

(١) Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General•Status as at 31 Dec. 1981. ST/leg./Ser. E/1, U.N. Publication, N.Y., 1982, P. 52.

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد /١٦/ ، الصادر في ١٩٧٤/٨/١٩ ، ص ٣٠ .

(٣) Multilateral Treaties..., Op. Cit., P. 69.

(٤) إذ كان الوزراء المفوضون يتوزعون على أصناف ثلاثة : ممتاز أول وثان ، والمستشارون إلى مرتبتين أولى وثانية ، والسكرتيرون إلى درجات ثلاث ، كذلك الملحقون ، وذلك وفقاً لما بيناه سابقاً .

(٥) وفقاً للجدول الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٩ الصادر في ١٩٥٣/١/١٥ (الجريدة الرسمية ، العدد ٣ الصادر في ١٩٥٣/١/٢١ ، ص ١٣٨) وبه ألغيت مرتبة ملحق ملازم ونائب قنصل ملازم والتقسيمات الفرعية المذكورة في الملاحظة السابقة ، وجعل هذا المرسوم للوزراء المفوضين والمستشارين والقناصل العامين سبع درجات ، وللسكرتيرين والقناصل ٦ درجات وللملحقين ونواب القناصل ٤ درجات .

(٦) بموجب القانون الصادر في ١٩٥٦/٩/٢٤ .

(٧) ورد ذكر السفراء مع الوزراء المفوضين أول مرة في الجدول رقم ٤ الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٠ تاريخ ١٩٥٥/١/١٨ وذلك بعد رفع عدة مفوضيات إلى درجة سفارة كما أشرنا سابقاً . ويعود التفريق بين السفراء والوزراء المفوضين إلى الماضي عندما كان تعيين السفراء محصوراً بالدول الكبرى . وكان هؤلاء السفراء يحاطون بحصانات وامتيازات تعلو تلك التي يحاط بها الوزراء المفوضون . أما اليوم فقد انتفى هذا التمييز . (مع الملاحظة أن هناك دول يعمل في سفاراتها وزراء مفوضين كمساعدين للسفراء ووضعهم في هذه الحالة كوضع الشخص الثاني في كل سفارة .

و٢٥ مستشاراً أو قنصلاً عاماً و٢٥ سكرتيراً أو قنصلاً و١٥ ملحقاً أو نائب قنصل أي ما مجموعه ٨٤ موظفاً . وفي عام ١٩٥٩ أصبح ملاك السلك الخارجي مؤلفاً من ٢٦ سفيراً أو وزيراً مفوضاً[١] و ٢٧ مستشاراً أو قنصلاً عاماً و٢٦ سكرتيراً أو قنصلاً و٢٨ ملحقاً أو نائب قنصل أي ما مجموعه ١٠٧ موظفين[٢] . وتتالى توسيع ملاك السلك الخارجي فأصبح عام ١٩٧١ بعد دمج الملحقين ونواب القناصل مع السكرتيرين والقناصل في فئة واحدة مولفاً من ٤٤ سفيراً أو وزيراً مفوضاً و٣٦ مستشاراً أو قنصلاً عاماً و٨٥ سكرتيراً أو قنصلاً وملحقاً أو نائب قنصل أي ما مجموعه ١٦٥ موظفاً[٣] . ويتألف ملاك السلك الخارجي اللبناني اليوم من ٢٣٣ موظفاً موزعين كالآتي[٤] :

- أمين عام واحد يعين من بين السفراء في الملاك الدائم في السلك الخارجي .
- ٦٠ سفيراً[٥] . . وهم من موظفي الفئة الأولى ودرجاتهم ست موازية لدرجات موظفي الفئة الأولى في السلك الاداري العام .
- ٥٠ مستشاراً أو قنصلاً عاماً . وهم من موظفي الفئة الثانية ودرجاتهم ست موازية لدرجات موظفي الفئة الثانية في السلك الاداري العام .
- ١٢٢ سكرتيراً أو قنصلاً وملحقاً أو نائب قنصل . وهم من موظفي الفئة الثالثة ودرجاتهم ست موازية لدرجات موظفي الفئة الثالثة في السلك الاداري

---

(١) راجع القانون الصادر في ١٩٥٨/١٢/١٢ والمرسوم الاشتراعي رقم ٦١ الصادر في ١٩٥٩/٥/٨ المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٢٠ ، الصادر في ١٩٥٩/٥/١٣ ، ص ٣٣٣ قسم التشريع العام .

(٢) المرسوم رقم ١٩٦٦ تاريخ ١٩٥٩/٨/١٧ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٢، تاريخ ١٩٥٩/٩/٢٣ ، ص ١٥٧٨) .

(٣) وفقاً للجدول رقم ١ الملحق بمشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم ١٣٠٦ تاريخ ١٩٧١/٦/١٨ (نظام وزارة الخارجية والمغتربين) والمنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٥٠ ، تاريخ ١٩٧١/٦/١٤ ، ص ٧٨٠ .

(٤) وفقاً للجدول رقم ١ الملحق بنظام وزارة الخارجية الجديد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣ / ٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٤٤ ، تاريخ ١٩٨٣/١١/٣ ، ص ١٢١٠) .

(٥) أصبح العدد ٦٠ سفيراً منذ عام ١٩٧٧ بالقانون ٧٧/٥ الصادر في ١٩٧٧/٦/٢ ،(الجريدة الرسمية ، العدد ١٦ ، تاريخ ١٩٧٧/٦/٩ ، ص ٢٣٥) ولقد انتفت ضرورة ذكر الوزراء المفوضين بعد أن تحوّلت جميع المفوضيات اللبنانية في الخارج إلى سفارات .

العام . هذا ويضاف الى ملاك الفئة الثالثة وظيفتان جديدتان مع إنشاء كل بعثة دبلوماسية أو قنصلية[1] .

ويهمنا أن نشير إلى وجود نقص في عدد موظفي الفئة الثالثة في السلك الخارجي على الرغم من المباريات المتتالية التي جرت لملئ الشواغر فيها ، وينعكس هذا سلباً على وضع البعثات في الخارج إذ نجد بعضها خالياً من أي موظف دبلوماسي أو قنصلي عدا رئيس البعثة .

وتعمل وزارة الخارجية والمغتربين جاهدة على تحسين مستوى العنصر البشري العامل في السلك الخارجي باختيارها أصحاب الكفاءة عن طريق مباريات دورية خاصة يجريها مجلس الخدمة المدنية بعد استطلاع رأيها ، تحصر أولاً بخريجي قسم الإدارة من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء الذين يحملون إجازة جامعية ، ويشترط في المرشحة أن تكون عزباء . أما إذا كان عدد الناجحين في هذه المباراة لا يكفي لإملاء المراكز الشاغرة ، وهذا هو ما يحصل دائماً ، فتنظم مباراة عامة يجريها مجلس الخدمة المدنية لإكمال العدد المطلوب ويشترط توفر الشروط العامة للوظيفة في المرشح وأن يحمل على الأقل إجازة جامعية وأن تكون المرشحة عزباء[2] .

ومع التشديد في أنظمة الإمتحانات التي على موظفي السلك الخارجي إجتيازها قبل تعيينهم في السلك[3] ، كان لا بد من منحهم فوائد معينة تتلاءم مع مهامهم وتؤدي الى اجتذاب أصحاب الكفاءة للعمل في هذا السلك . وأهـم هذه الفوائد :

---

(١) الفقرة الثانية من المادة /٩/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ .

(٢) المادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ ، المذكور . ونشير إلى أنه قد عين العديد من خريجي الدورات الأولى لإعداد موظفي الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء مباشرة في السلك الخارجي دون امتحان خاص وذلك قبل فرض شرط الامتحان ابتداء من عام ١٩٧١ .

(٣) تتألف مباراة الدخول إلى السلك الخارجي ، عادة ، من مقابلة مع اللجنة الفاحصة تهدف إلى التأكد من شخصية المرشح ومظهره وملاءمته للعمل في السلك الخارجي ، ومن مسابقات خطية يشترك فيها من يفوز بالمقابلة الشخصية وتشمل تلخيص ملف أو دراسة في موضوع سياسي أو إقتصادي أو قانوني والتعليق عليه ، ومسابقة في الترجمة والتعريب وأخرى في القانون الدولي العام وأخرى في تاريخ العلاقات المعاصرة وأخرى في القانون الإداري ، ومن امتحان شفهي يتضمن مسابقة في المبادىء العامة للمؤسسات السياسية والنظم الدستورية لأهم الدول المعاصرة والدول العربية وأخرى في المبادىء العامة للعلوم المالية والإقتصادية .

أ ـ إعتبار السلك الخارجي سلكاً مغلقاً تملأ مراكزه العليا عن طريق الترفيع من المراكز الدنيا نظراً لما يتطلبه العمل فيه من اختصاص وخبرة لا يمكن اكتسابهما إلاّ بالممارسة ، وفي هذا تأمين لمستقبل موظفيه وتأكيد على وصولهم إلى أعلى درجات السلم . وهكذا فإن الموظفين الجدد يعينون ملحقين أو نواب قناصل لمدة عامين يتنقلون خلالها بين وحدات الإدارة المركزية فيطلعون على مهامها ويتمرنون على أعمالها ، وفي نهاية هذه الفترة يمكن أن يرفعوا بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية[1] إلى رتبة سكرتير أو قنصل[2] . ويرفع السكرتيرون والقناصل من الدرجة الأولى أو الثانية والذين قضوا ثماني سنوات على الأقل في الخدمة الفعلية في السلك الخارجي الى رتبة مستشار او قنصل عام (فئة ثانية) عند وجود شواغر في الملاك ، ويرفع المستشارون من الدرجات الثلاث العليا الى رتبة سفير (الفئة الأولى) عند وجود شواغر في الملاك[3] . كما يمكن تعيين المستشار من الدرجات الثلاث العليا رئيساً لبعثة دبلوماسية بلقب سفير على أن يحتفظ بهذا اللقب طوال فترة خدماته في الخارج . وفيما خلا هذه الحالة لا يجوز إعطاء أي موظف لقباً يعلو رتبته المعينة في السلك أو يختلف عنها[4] . ومن أجل حفظ حق المستشارين أو القناصل العامين بالترقية الى رتبة سفير ، حصر حق الحكومة بتعيين سفراء من خارج الملاك بخمسة عشر سفيراً (نسبة ٢٥٪ من مجموع ملاك السفراء الحالي) يعينون بصورة استثنائية ، على أن لا يقل عمرالواحد منهم عن أربعين عاماً وأن يكون حاملاً لإجازة جامعية على الأقل . ويتقاضى السفير المعين من خارج الملاك راتب الدرجة الأخيرة في الفئة الأولى ، ويكون هذا الراتب قابلاً

---

(١) تخضع المادة ٢٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ المذكور ، التعيينات والترفيعات والمناقلات في ملاكات وزارة الخارجية والمغتربين وتحديد التعويضات لموافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية .

(٢) راجع الفقرتين ١ و٢ من المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ .

(٣) عملاً بالمادة ١٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ . وتجدر الملاحظة إلى أنه يراعى التوزيع الطائفي في جميع الترفيعات وكثيراً ما يساعد هذا أبناء بعض الطوائف على الحصول على ترقية سريعة متخطين بذلك زملاء لهم من طوائف أخرى لا يقلون عنهم كفاءة دخلوا السلك قبلهم بسنوات ، وفي هذا ظلم فادح . . .

(٤) عملاً بالمادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ (نظام وزارة الخارجية والمغتربين) ونشير إلى أن السفراء يحملون لقب « سفير فوق العادة مطلق الصلاحية ومفوض » وهو من مخلفات الألقاب المراسمية التي سادت في القرون الماضية وتمسكت بها الدول العظمى ، ولا فائدة عملية لهذا اللقب اليوم إذ أن جميع السفراء يحملونه ولا وجود لسفراء غير مفوضين أو عاديين أو محدودي الصلاحية .

للزيادة عن طريق التدرج ، إلّا أنه يمكن تعيينه براتب أعلى لا يتجاوز راتب الدرجة العليا في الفئة الأولى إذا سبق له وتولى منصب رئيس جمهورية أو مجلس نواب أو حكومة أو منصب وزير ، وفي هذه الحالة لا يخضع راتبه للتدرج . هذا ويجوز إنهاء خدمات السفير المعين من خارج الملاك في أي وقت ويفقد عندئذ لقبه الرسمي . كما أنه يعتبر مستقيلاً حكماً عند إنتهاء ولاية رئيس الدولة الذي عينه[1] .

وتجدر الإشارة كذلك الى ما نصت عليه المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ ، بأنه « إذا نقل موظف من السلك الخارجي الى أي ملاك آخر فلا يجوز إعادته فيما بعد إلى الملاك الدائم في السلك الخارجي إلّا من خارج الملاك وفقاً لأحكام المادة ١٧ من هذا المرسوم الاشتراعي[2] » . ولهذا النص أهمية خاصة باعتباره يحافظ على حقوق موظفي السلك الخارجي بعدم إفساحه المجال أمام موظف في السلك الخارجي للإنتقال إلى ملاك آخر يصنف فيه في فئة أو درجة أعلى من فئته أو درجته في هذا السلك ثم العودة اليه مجدداً في ذات الفئة أو الدرجة التي اكتسبها من الملاك الآخر ، متخطياً بذلك رفاقه الذين استمروا في وظائفهم في السلك الخارجي .

ب ـ تأمين مستوى معيشي حسن لموظفي السلك الخارجيعن طريق تحسين دخلهم ، وهكذا فإنهم يتقاضون خلال خدماتهم في الخارج[3] إضافة

---

(١) راجع المادة ١٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ ، المذكور . ونشير إلى أن نسبة السفراء من خارج الملاك كانت ٣٠٪ من مجموع ملاك السفراء بموجب المادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٤ الصادر في ١٩٥٩/٧/١٠ . وصدرت أحياناً قوانين أجازت تجاوز هذه النسبة المحددة كما حصل عام ١٩٦٦ بالقانون ٦٦/٦ تاريخ ١٩٦٦/١/٢٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٨ ، ١٩٦٦ ، ص ١٠٣) .

(٢) وقع خطأ في نص المادة ٤٧ أعلاه إذ ورد فيه « وفقاً لأحكام المادة ١٨ من هذا المرسوم الاشتراعي » والصحيح هو المادة ١٧ التي تحدد أصول تعيين السفراء من خارج الملاك إذ أن المادة ١٨ تنص على إمكانية تكليف شخصية لبنانية من خارج الملاك ، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، بمهمة دبلوماسية استثنائية تمنح خلالها موقتاً لقب سفير حتى انتهاء المهمة الموكولة إليها على أن تكون مدتها القصوى ثلاثة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة للمهمة نفسها .

(٣) لجأت دول عدة إلى تخصيص موظفي السلك الخارجي بتعويضات معينة أثناء عملهم في الإدارة المركزية وهذا ما يجب اعتماده في لبنان إذ لا يجوز الاكتفاء بتخصيص الأمين العام وموظفي الفئة

الى مرتباتهم الأساسية بدل إغتراب يصل أحياناً الى ثلاثة أضعاف هذه المرتبات ويختلف بين بعثة وأخرى وفقاً لمستوى المعيشة في كل دولة، يضاف اليه نسبة ٢٥٪ في الأقطار الإفريقية (ما عدا الشمالية والجنوبية منها) وفي شبه الجزيرة العربية والهند وباكستان واندونيسيا[١] . كما يتقاضون تعويض سكن لا بأس به اذا لم يكن سكنهم مؤمناً على نفقة الخزينة علماً بأن الدولة اللبنانية تؤمن السكن لرؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية ولبعض موظفي هذه البعثات أحياناً[٢] . كذلك يتقاضى رؤساء البعثات الدبلوماسية تعويض سيارة شهرياً مقطوعاً[٣] ، ويتقاضى رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية تعويض تمثيل شهرياً يحدده وزير الخارجية . ويمنح موظف السلك الخارجي تعويضاً إضافياً بمثابة فرق قطع تزداد نسبته أو تنخفض تبعاً لزيادة أو انخفاض سعر صرف الليرة اللبنانية الى العملات الأجنبية[٤] . كما يمنح لدى تعيينه في السلك ولدى نقله من مركز إلى آخر تعويض انتقال خاص يساعده على تحمل كلفة هذا الإنتقال[٥] . ويحق لكل رئيس بعثة دبلوماسية أن يستخدم طاهياً وخادماً وسائقاً تدفع أجورهم من اعتمادات البعثة[٦] .

الأولى العاملين في الإدارة المركزية والمديرين فيها بتعويض سيارة وتمثيل (المادة ٣٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤) وقطع جميع التعويضات عن موظفي السلك الخارجي الآخرين عند نقلهم إلى الإدارة المركزية والاكتفاء بدفع مرتباتهم الأساسية ، لأن وجودهم في لبنان يحتم عليهم مواجهة أعباء قاسية كاستئجار منزل وتأثيثه والاستمرار في علاقات إجتماعية مع زملاء لهم من العاملين في البعثات الأجنبية الخ . . .

(١) عملاً بالمادة ٣٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ المذكور . راجع نسب هذه البدلات ومعدلاتها وفقاً للبلدان في المرسوم المتعلق بتحديد تعويضات موظفي السلك الخارجي .

(٢) راجع المادة ٣٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ . والواقع أن نفقات السكن تشكل العبء الأساسي الذي يرهق كاهل موظف السلك الخارجي وكانت معدلات تعويضات السكن في السابق منخفضة جداً إلّا أنها تحسنت اعتباراً من عام ١٩٨٠ حيث ارتفعت إلى معدل ٤٥٪ للمتزوج و ٢٥٪ للعازب تحتسب من مجمل المرتب الأساسي والتعويضات التابعة له بما فيها بدلات الاغتراب والتعويضات العائلية وفرق القطع .

(٣) راجع المادة ٣٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ عينه .

(٤) أقر فرق القطع (فرق تحويل العملات) بقرار وزير المالية رقم ١/٤٧٠ تاريخ ١٩٦٥/٢/١٥ (المادة الأولى) وكانت نسبته ٤٠٪ . وأكد بالمادة الرابعة من القرار رقم ٣٤٨/أ الصادر عن وزير المالية في ١٩٧٤/٢/١٣ . ثم رفع إلى ٧٠٪ عام ١٩٨١ وإلى ١١٠٪ عام ١٩٨٢ .

(٥) راجع المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ .

(٦) عملاً بالفقرة الخامسة من المادة ٣٤ من المرسوم الاشتراعي ذاته .

أما القناصل الفخريون فانهم لا يتقاضون أي راتب أو أجراً أو تعويض من أي نوع كان ، كما لا يستحق لهم أي تعويض عند انتهاء خدماتهم[١] .

جـ ـ **الأفق الواسع للوظيفة** . يتنقل موظف السلك الخارجي من بلد الى آخر للعمل في السفارات والقنصليات اللبنانية المنتشرة في ارجاء العالم ، مكتسباً المزيد من الثقافة مطلعاً على حضارات الشعوب وعاداتها محتكاً بمختلف طبقات المجتمعات إلخ . . وقد حدد القانون مدة للعمل في الخارج بحيث لا ينقطع الموظف عن مجتمعه الأصلي وتطوراته وهي : تسع سنوات لموظفي الفئة الأولى (السفراء) يمكن تمديدها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة إضافية لا تزيد عن ثلاث سنوات ، وبسبع سنوات لموظفي بقية الفئات ، يعودون بعدها الى الإدارة المركزية للعمل فيها لمدة عامين على الأقل . أما المدة التي يمكن ان يقضيها موظف السلك الخارجي في مركز واحد في الخارج فهي مبدئياً نصف المدة القصوى للبقاء في الخارج إلّا أنه يمكن تمديد هذه المدة أو إختصارها وفقاً لمصلحة الخدمة[٢] .

ويتم تعيين موظفي السلك الخارجي في الخارج ونقلهم من مركز الى آخر بقرار من الوزير بالنسبة لموظفي الفئة الثالثة (السكرتيرون او القناصل ، والملحقون أو نواب القناصل) والثانية (المستشارون والقناصل العامون) وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بالنسبة لموظفي الفئة الأولى (السفراء) وموظفي الفئة الثانية (المستشارون) المعينين رؤساء لبعثات دبلوماسية بلقب سفير[٣] . كما يمكن ، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، أن يعين السفير المعتمد في بلد ما سفيراً غير مقيم في دولة أو عدة دول أخرى[٤] .

---

(١) عملاً بالفقرة الثامنة من المادة ٢٠ من نفس المرسوم الاشتراعي .

(٢) راجع المادة ٢٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ . وكانت بعض التشريعات السابقة أكثر تفصيلاً في هذا المجال ، فالمادة ٩٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٧ تاريخ ١٩٥٥/١٠/١٣ (الجريدة الرسمية ، العدد ٣ ، ١٩٥٥ ، ص ١٦٥) حددت مدة البقاء في مركز واحد في الخارج بأربع سنوات . والمادة ٦٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٤ الصادر في ١٩٥٩/٦/١٢ ، المذكور سابقاً ، نصت على عدم جواز نقل موظف السلك الخارجي من مركزه قبل ٣ سنوات إلّا بطلب منه أو من رئيسه أو من التفتيش المركزي أو من وزير الخارجية بالنسبة لرئيس البعثة ، كما لا يجوز أن يبقى في المركز ذاته أكثر من ٥ سنوات وأن لا تزيد خدماته في الخارج عن ١٠ سنوات .

(٣) راجع الفقرة الأولى من كل من المادتين ١٥ و ٢٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ .

(٤) عملاً بالفقرة الثانية من المادة ١٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ .

ومع سعة الأفق هذه وحسنات القضاء على (الروتين) في الحياة . والتجديد المستمر فيها ، فإن النقل يعتبر أكثر العوامل تأثيراً في حياة موظف السلك الخارجي لأنه يؤدي إلى إنقلاب جذري في نمط حياته وحياة عائلته تبعاً لتغيير البيئة الطبيعية والإجتماعية وعادات المعاشرة والمأكل والملبس الخ . . . وقد ينعكس هذا سلباً على الأولاد فيؤثر على تحصيلهم العلمي ، أو على الأسرة فيفككها ويشردها . وقد يجد الموظف نفسه مع عائلته كل بضع سنوات في بيئة جديدة لا أصدقاء له فيها كما يجد نفسه عند العودة الى وطنه دون أصدقاء ، وفي مجتمع غيّرته سنوات إغترابه فيشعر بالغربة ، هذه الغربة التي ترافقه طول حياته ، فالصداقات عابرة والإستقرار مفقود . . . ومن هنا ضرورة تفهم المسؤولين لهذه الأمور وتحاشيهم الإكثار من قرارات النقل ، وإتخاذ هذه القرارات في الوقت المناسب من السنة بحيث يتلاءم تنفيذها مع السنة الدراسية دون وضع الموظف في جوّ تشكيلات يطول تنفيذها وينعكس قلقاً في نفسه يؤثر في حياته وعمله . وقد تنبّه نظام وزارة الخارجية والمغتربين الجديد الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ لهذه الناحية فنص في الفقرة الأولى من المادة ٢٥ منه على إجراء المناقلات خلال شهر أيار من كل عام على أن تنفذ في مدة أقصاها آخر تموز من العام ذاته إلا أنه أجاز في الفقرة الثانية من المادة عينها نقل السفراء في غير هذا التاريخ لأسباب يعود تقديرها لمجلس الوزراء .

ويستفيد موظفو السلك الخارجي من إجازات سنوية مدتها شهران في الأقطار القاسية كأقطار افريقيا الإستوائية وشبه الجزيرة العربية والهند وباكستان وأندونيسيا وشهر واحد في بقية الأقطار . وتتحمل الخزينة نفقات سفرهم وسفر عائلاتهم[1] . مرة كل سنتين في الأقطار القاسية ومرة كل ٣ سنوات في الأقطار الأخرى وتحوّل لهم ما يعادل سعر تذاكر السفر في الدرجة الأولى في الطائرة إذا كانوا من السفراء أو المستشارين المعينين رؤساء لبعثات دبلوماسية بلقب سفير ، وسعر تذاكر السفر بالدرجة السياحية للموظفين الآخرين . ويمكن جمع

(١) وتشمل العائلة وفقاً للمادة ٤٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ الزوجة ومن تكون إعالته على نفقة الموظف من البنين الذين لم يتجاوزوا الثامنة عشرة من عمرهم أو الذين يتابعون دراستهم في معاهد التعليم حتى سن الخامسة والعشرين والبنات العازبات اللواتي لا يتعاطين عملاً مأجوراً والوالدين اللذين جاوزا الرابعة والستين ويثبت أنهما على عاتق الموظف .

هـذه الاجازات لمـدة ٣ سنوات شـرط أن لا يتجاوز مجمـوعها أربعـة أشهر[١] . وتتحمل الخـزينة كـذلك نفقـات نقل جثمـان موظف السلك الخارجي أو أحد أفراد عائلته الى لبنان عند وفاته في الخارج ونفقات السفر ذهاباً واياباً لأفراد عائلته المرافقين له[٢] .

د ـ **الامتيازات والحصانات المختلفة** وهي تلك التي يتمتـع بها مـوظفو السلك الخارجي وتقرها لهم الأعراف والمعاهدات الدولية .

وأخيـراً نشير الى أن طبيعـة المهام التي يتـولاها مـوظفـو السلك الخارجي فرضت عليهم قيوداً معينة كالقيود المتعلقة بالزواج ، إذ لا يحق للعامل في السلك الخارجي أن يتزوج الا بعد حصوله على اذن مسبق من وزير الخارجية والمغتربين ، يعطى بعد استطلاع رأي اللجنة الادارية ، والا اعتبر مستقيلاً . كما تنقل الموظفة في السلك الخارجي الى السلك الاداري إن هي تزوجت من أجنبي وخلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ زواجها ، أما إذا فقدت جنسيتها اللبنانية بسبب هذا الزواج فانها تصرف من الخدمة[٣] . كما يمنع على موظفي السلك الخارجي ممارسة أي عمل آخر أثناء عملهم في الخارج بما في ذلك التدريس ولا يجوز لزوجاتهم ممارسة أي عمل ، كما لا يجوز لزوجة أو زوج رئيس البعثة الدبلوماسية ممارسة أي عمل في الخارج بما في ذلك العمل الدبلوماسي أو القنصلي في احدى البعثات اللبنانية . كذلك تنقل الى الادارة المركزية الموظفة في السلك الخارجي التي يمارس زوجها عملاً لا يوافق عليه وزير الخارجية[٤] .

●

تبيّن لنا ممّا تقدّم كيف تطوّرت المؤسسـة القنصلية عبـر العصور المختلفة منذ عهد اليونان والرومان الى عصرنا الحاضر ، ولاحظنا التغيّرات الجذرية التي طـرأت على مفهومهـا خلال هـذا التطوّر الى أن تبلورت قواعدها الواضحة ، كمؤسسة دولية مهمّة ، وتم تقنينها في اتفاقية شارعة هي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية وفي غيرها من الاتفـاقات الـدولية .

---

(١) راجع المواد ٣٩ و ٤٠ و ٤١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ ، المذكور .
(٢) عملاً بالمادة ٤٥ من نفس المرسوم الاشتراعي .
(٣) عملاً بالمادة ٤٣ من المرسوم الاشتراعي عينه .
(٤) عملاً بالمادة ٤٦ من المرسوم الاشتراعي ذاته .

كذلك اطلعنا على تطوّر هذه المؤسسة في لبنان وعلى وضعها الحالي فيه كقسم من أقسام وزارة الخارجية .

وتخضع المؤسسة القنصلية لقواعد قانونية تنظّمها وتحدد صلاحياتها ومهامها وحقوقها وواجباتها وتشكل في مجموعها ما يعرف بالقانون القنصلي المرتبط بغيره من فروع القانون العام والخاص نظراً لتعدد مصادره وتنوعها ، الدولية منها والداخلية . وهذا ما سنعالجه في الباب الثاني من هذا القسم .

لبـاب الثـاني

مصادر القانون القنصلي

القانون القنصلي وعلاقته بفروع القانون الأخرى

يمكن تعريف القانون القنصلي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي ترعى العلاقات القنصلية بين الدول وتنظم المؤسسة القنصلية وتحدد وظائفها وتعين حقوقها وواجباتها وحقوق العاملين فيها وواجباتهم(١) .

والقانون القنصلي قسم من القانون الدبلوماسي بفمهومه الواسع . والقانون الدبلوماسي يحدد القواعد التي تمارس بموجبها العلاقات الخارجية بين أشخاص القانون الدولي ، وينظم المؤسسات التي تقوم بتنفيذ هذه العلاقات ، ويحدد حقوقها وواجباتها وحقوق العاملين فيها وواجباتهم . وهكذا يشتمل هذا القانون على مجموعة القواعد التي ترعى العلاقات الدبلوماسية بمختلف وجوهها والتي تؤلف القانون الدبلوماسي بمفهومه الضيّق ، وعلى

---

(١) يعرف الدكتور محمد حافظ غانم القانون القنصلي بأنه « مجموعة القواعد التي تحكم إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول وتنظم الوظائف القنصلية وتحدد حقوق وواجبات أعضاء البعثات القنصلية » : راجع محاضرة الدكتور محمد حافظ غانم : « القانون القنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء الثاني . مجلس الخدمة المدنية ، بيروت ، ١٩٦٥ . ص ١ . ويعرفه الفقيه الإيطالي Adolfo Maresca كالآتي :

«L'Ensemble des Régles qui Régissent les Relations Consulaires dans tous leurs aspects constitue le Droit Consulaire». راجع :

Maresca, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matiére de Droit Privé». R.C.A.D.I., Vol. 134, 1971 - 3, P. 121.

مجموعة القواعد التي ترعى العلاقات القنصلية والتي تؤلف القانون القنصلي . ويمكن إضافة قسم ثالث يتضمن القواعد التي ترعى بعثات المنظمات الدولية والإقليمية ومكاتبها في الدول الأعضاء فيها وبعثات هذه الدول لديها ، وتحدد هذه القواعد فيما تحدد حصانات هذه البعثات وامتيازاتها وحصانات العاملين فيها وامتيازاتهم .

والقانون القنصلي ، كالقانون الدبلوماسي ، جزء من **القانون الدولي العام** ، به يرتبط ارتباط الجزء بالكل وعليه تنطبق قواعده انطباق قواعد الكل على الجزء . ويعرّف القانون الدولي العام بأنه « مجموعة القواعد القانونية التي تحدد حقوق الدول وتعيّن واجباتها وتنظم علاقاتها المتبادلة في أثناء الحرب والسلم والحياد[1] » . ولقد رأى العديد من الفقهاء في القانون الدبلوماسي بمفهومه الواسع ، قانون اجراءات تشبه علاقته بالقانون الدولي العام علاقة قانون أصول المحاكمات المدنية بالقانون المدني[2] .

وكما شكك بوجود قانون دولي عام ، وهو الأصل ، شكك بوجود قانون دبلوماسي وهو الفرع . فالقانون كما هو معلوم يصدر عن سلطة مشترعة ويرتبط بجزاءات تفرض من قبل هيئات قضائية عند الاخلال بأحكامه ، بينما يفتقر القانون الدولي العام ، في نظر المشككين بوجوده ، الى مشرع دولي يفرض سلطته على الدول ، وإلى الإلزامية التي تتمتع بها القاعدة القانونية الداخلية . ولقد قيل أن القانون الدولي عامة والقانون الدبلوماسي خاصة (وضمنه القانون القنصلي)هما قانونان ناقصان غير كاملين[3] . إلاَّ أن لهذا الرأي ما يخالفه ، فالقاعدة القانونية في حد ذاتها جاءت تكرس عرفاً تطورواستقر،ومبدأ جرى عليه التعامل في المجتمع فترة طويلة ، وهناك نظم قانونية معروفة بالـ Common

---

(١) د . محمد المجذوب : « محاضرات في القانون الدولي العام » . محاضرات كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية . بيروت ، ١٩٦٦ ـ ١٩٦٧ ، ص ٣ .

(٢) راجع :

ـ كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٦٧ ، ص ١٨ ـ ١٩ .

ـ محاضرة الدكتور فؤاد شباط : « القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثالث . مجلس الخدمة المدنية . بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ٣٥٦ .

(٣) د . فؤاد شباط : المرجع السابق . ص ٣٥٧ .

Law تقوم على العرف والسابقة القانونية المتمثلة باجتهادات المحاكم . والقانون الدولي يعتمد على العرف مصدراً أساسياً له ، وكثيراً ما يجري تقنين القواعد العرفية المستقرة ضمن معاهدات وإتفاقيات دولية أو إقليمية ، كما أن هذا القانون إعتمد النظام القضائي وسيلة لفض النزاعات الدولية عبر الأخذ بنظام التحكيم وإنشاء المحكمة الدائمة للتحكيم عام ١٨٩٩ في لاهاي ثم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في اطار عصبة الأمم عام ١٩٢٠ والتي حلت محلها محكمة العدل الدولية عام ١٩٤٥ كفرع رئيسي من فروع الأمم المتحدة .

ومن جهة أخرى ، لا يمكن نفي صيغة الإلزام بشكل كامل عن قواعد القانون الدولي وأن تضاربت الآراء في الأساس القانوني لهذا الإلزام . لقد رأى أصحاب المذهب الإرادي أو الوضعي في نظرية العقد الإجتماعي أساساً له ، وفسّره بعضهم برغبة الدولة المنفردة في إخضاع نفسها بمحض ارادتها لقواعد القانون الدولي العام ، بينما فسره البعض الآخر بوجود ارادة مجتمعه للدول بالخضوع لهذه القواعد . . . وبنى أنصار المذهب الموضوعي الإلزام على مذاهب متنوعة كالقوة ومبادىء الأخلاق والمصلحة والتوازن الدولي . . . وفي رأينا أن أساس الإلزام في قواعد القانون الدولي العام عامة ، والقانون القنصلي خاصة ، هو ما نادت به المدرسة الإجتماعية أو الفرنسية ، والقائم على تلك الإرادة المشتركة للدول ورغبتها في خلق نوع من التضامن الإجتماعي العالمي لتحديد القواعد والمبادىء التي تحد من اندلاع الحروب ونشوب النزاعات مع ما يرافقها من دمار وويلات ذاقت منها الإنسانية الكثير . والواقع أن هناك مصلحة مشتركة ، إنسانية وإقتصادية وسياسية ، بين الدول تحتم خضوعها طوعاً لقواعد دولية تتفق عليها وتنظم علاقاتها وتتجلى الزاميتها بذلك الجزاء الذي يلحق بمن يخالفها ، وهو وإن لم يصل الى درجة العقوبة الجنائية فإنه يتمثل بفرض عقوبات سياسية وإقتصادية وحتى عسكرية أحياناً[١] .

أما علاقة القانون القنصلي بالقانون الدولي الخاص[٢] ، فهي علاقة

---

(١) راجع :
- كتاب الدكتور حسن الجلبي : « القانون الدولي العام » . الجزء الأول (أصول القانون الدولي العام) . مطبعة شفيق . بغداد ، ١٩٦٤ . ص ١٧ - ٣٦ .
- محاضرات الدكتور محمد المجذوب . المذكورة . ص ٣٩ - ٤٩ .

(٢) راجع بحثاً مستفيضاً حول هذه العلاقة بين القانونين القنصلي والدولي الخاص في دراسة :

أساسية ذات جذور تاريخية واحدة ، إذ أن أساس القانونين واحد وهو وجود رعايا لدولة ما في أراضي دولة أخرى ، وتبرز هذه العلاقة بشكل رئيسي عند دراسة الوظائف القنصلية وطرق ممارستها . والقانون الدولي الخاص ما هو إلاّ مجموعة القواعد التي تحدد النظام القانوني الداخلي الصالح للتطبيق على كل قضية تتنازع بشأنها قوانين دول عدة . وهو يفرض في مرحلة أولى تكييف الفعل وتحديد وصفه القانوني (أحوال شخصية ، إرث ، عقد . . .) ثم تلمس روابطه مع القوانين المختلفة ، ومن ثم اختيار احد هذه القوانين لتطبيقه عليه . ويتم هذا الإختيار وفقاً لقواعد يحددها القانون الدولي الخاص عينه . وإذا نحن عرضنا بعض قواعد القانون القنصلي المتعلقة بممارسة عدد كبير من الوظائف القنصلية ومنها الوظائف المتعلقة بتنظيم الوصايا وادارة التركات وقضايا الأحوال الشخصية . . . وجدناها تتشابه الى حد كبير مع قواعد القانون الدولي الخاص إذ أنها تقوم على وجود نظامين قانونيين يرعيان كل حالة ، وهما النظام القانوني للدولة الموفدة التي يتبع لها أصحاب العلاقة والموظف القنصلي ، والنظام القانوني للدولة المضيفة التي يقيمون فوق أراضيها . وعلى الموظف القنصلي الموازنة بين هذين النظامين وإختيار أحدهما ليطبقه على الحالة موضوع البحث ، متبعاً في إختياره هذا قواعد وشروطاً ينص عليها القانون الدولي الخاص وأهمها :

١ ـ وجود الرابطة القانونية بين أصحاب العلاقة والدولة الموفدة (رابطة الجنسية) .

٢ ـ تحقيق التوازن بين مبدأين : مبدأ السيادة الشخصية للدولة الموفدة على رعاياها ، حتى المقيمين منهم في الخارج ، وحقها في تطبيق قوانينها عليهم ، ومبدأ السيادة الإقليمية للدولة المضيفة على جميع المقيمين على أراضيها وحقها في إخضاعهم لقوانينها . ويتحقق هذا التوازن عبر قواعد محددة إستقر عليها التعامل وكرستها الإتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية[1] ، ومنها : شكل العقد يخضع لقانون مكان إجرائه ،

Maresca, Adolfo : «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matiére de Droit Privé» /R.C.A.D.I., Vol. 134, 1971 - 3, PP. 128 - 135.

(١) كالاتفاقيات القنصلية ، والاتفاقيات التي أقرتها مؤتمرات لاهاي للقانون الدولي الخاص ، مثل الاتفاقيات المتعلقة بالأحوال الشخصية التي عقدت في بداية هذا القرن ، والاتفاقيات المتعلقة

وموضوعه يخضع للقانون الذي اختاره المتعاقدون صراحة أو ضمناً ، وقضايا الأحوال الشخصية تخضع للقانون الشخصي لأصحاب العلاقة ، والمسائل العقارية تخضع لقانون مكان وجود العقار . . .

٣ ـ وجود شرطين يحدان من تطبيق قواعد قانون الدولة الموفدة على رعاياها المقيمين في الدولة المضيفة : الأول هو عدم تعارض هذه القواعد مع النظام العام للدولة المضيفة ، والثاني هو أن يجيز قانون هذه الدولة للقنصل ممارسة بعض الوظائف وتطبيق قانون دولته عليها . وبالفعل تشترط المعاهدات والإتفاقيات الدولية صراحة عند تعدادها لبعض الوظائف القنصلية أن تجيز الدولة المضيفة للقنصل ممارستها[١] .

والقانون القنصلي لا يرتبط فقط بالقانون الدولي ، العام أو الخاص ، بل يرتبط كذلك بالقانون الداخلي مؤثراً فيه ومتأثراً به . ويبرز تأثيره في هذا القانون عندما تقوم الدول بإصدار تشريعات عدة تضمنها أحكاماً قنصلية دولية كرّسها العرف الدولي أو المعاهدات ، كتلك المتعلقة بحصانات القناصل وامتيازاتهم وأصول مباشرتهم لمهامهم وكيفية منحهم الإجازة القنصلية وحقهم في حماية رعاياهم . . . كما يبرز تأثره به عبر تلك القواعد القنصلية التي ترك للقوانين الداخلية أمر تنظيمها ومنها تلك التي تنظم المؤسسة القنصلية لكل دولة وتحدد شروط تعيين موظفيها وتدرجهم ونقلهم ومهامهم كما تحدد القواعد التي يكتسب المرء بموجبها جنسية الدولة وبالتالي رباطه القانوني بها والذي يمكنه من الإستفادة من خدماتها القنصلية . وهكذا يمكن القول بوجود قواعد قنصلية داخلية تختلف من دولة الى أخرى ، إلى جانب وجود قواعد قنصلية دولية عامة[٢] .

ويستمد القانون القنصلي بعض قواعده من فروع القانون الداخلي المختلفة من عامة وخاصة ، إذ تطبق قواعد القوانين الداخلية العامة من دستورية وإدارية ومالية . . . ضمن المؤسسة القنصلية في بعض الأحيان ،

بالجنسية التي عقدت في ٣٠ نيسان (إبريل) ١٩٣٠ ، والاتفاقيات المتعلقة بالاجراءات المدنية التي عقدت بعد الحرب العالمية الثانية .

(١) راجع مثلاً الفقرات (و) إلى (م) من المادة الخامسة من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

(٢) Maresca, Adolfo: Op. Cit, PP. 124 — 125

ومثال ذلك تلك القواعد التي ترعى وضع القنصل كموظف من موظفي الدولة ، وتنظم كيفية تحصيله الواردات القنصلية وصرفه النفقات المنوعة ، وممارسته الوظائف المتعلقة بمصلحة عامة للدولة كالدفاع عن مصالحها ومصالح رعاياها والإشراف على عملية التصويت في إنتخابات رئاسية أو نيابية يقوم بها مواطنوها المقيمين في الخارج . كما **تطبق قواعد القوانين الداخلية الخاصة** من مدنية وتجارية وأحوال شخصية . . . ضمن المؤسسة القنصلية عند معالجتها لمسائل تتعلق بها ، كالإشراف على البواخر وبحارتها ، ومصادقة الفواتير القنصلية ، وأعمال كتابة العدل ، وقضايا الزواج والولادة والبنوة وحماية القاصرين وتنظيم الوصايا . . . وتجدر الإشارة الى أن قواعد القانون القنصلي الداخلية لا يمكن أن تتعارض أبداً مع القواعد الدولية . وتعتبر غالبية الدول ، وبينها لبنان ، أن أحكام المعاهدة الدولية المبرمة أو المصادق عليها تؤلف جزءاً من القانون الداخلي وتسمو قواعدها على قواعده وتلغي منه كل ما يتعارض مع أحكامها[٢] . وهناك دول تضع المعاهدات بمستوى الدستور[١] بينما تعتبر دول أخرى قواعد القانون الدولي جزءاً من قانونها الداخلي[٣] .

مما تقدم يتبين لنا أن قواعد القانون القنصلي مزيج من قواعد دولية وداخلية ، عامة وخاصة ،وأن مصادره لا تختلف عن مصادرها . ومصادر القانون هي تلك المنابع التي يستمد منها قواعده ، وهي بالنسبة للقانون القنصلي على نوعين : دولية وداخلية ، تتمثل الداخلية منها بالقوانين والمراسيم والقرارات والتعاميم وإجتهادات المحاكم وآراء الفقهاء . . . التي تتضمن أحكاماً قنصلية ، وتشمل الدولية منها مصادر القانون الدولي العام التي حددتها المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية[٤] على الشكل التالي :

---

(١) راجع :

- قرار حاكم بيروت المنفرد رقم ٨١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٠ (النشرة القضائية، ١٩٥٠ ، ص ٦٥٠) .

- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣١٥ تاريخ ١٨/٤/١٩٥٦ ، دعوى الصيداني/الدولة (النشرة القضائية، ١٩٦٨ ، ص ١٢٥٤) . وقراره رقم ٧ تاريخ ٣/٣/١٩٧١ ، دعوى شركة نملي/الدولة اللبنانية (النشرة القضائية ١٩٧١ ، ص ٦٣٠) .

(٢) تعتبر المادة السادسة من الدستور الأميركي ، الدستور والمعاهدات ، القانون الأعلى للدولة .

(٣) المادة العاشرة من الدستور الإيطالي .

(٤) راجع :

«١ ـ وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لأحكام القانون الدولي ، وهي تطبق في هذا الشأن :
(أ) الإتفاقات الدولية ، العامة والخاصة ، التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .
(ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الإستعمال .
(ج) مبادىء القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة .
(د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم . ويعتبر هذا أو ذاك مصدراً مساعداً لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٩[١] .
٢ ـ لا يترتب على النص المتقدم ذكره أي إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في القضية وفقاً لمبادىء العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك » .

ويتبين من هذا النص أن هناك مصادر رئيسية هي الإتفاقيات الدولية والمعاهدات ثم العرف ، ومصادر مساعدة تشتمل على مبادىء القانون العامة وأحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين ومبادىء العدالة . ويرى بعض الفقهاء في مبادىء القانون العامة مصدراً رئيسياً لا مساعداً . إلَّا أن المصدر الأهم بالنسبة الى القانون القنصلي هو دون شك إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ . وسنعالج في هذا الباب وبالتفصيل مصادر القانون القنصلي ضمن فصول ثلاثة :

الفصل الأول : إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .
الفصل الثاني : الإتفاقيات والمعاهدات القنصلية .
الفصل الثالث : المصادر الأخرى (الدولية والداخلية) .

Summers, Lionel M.: «The International Law of Peace». Oceana Publications, New York, 1972, PP. 14 - 15.

(١) تنص المادة ٥٩ من نظام المحكمة على أن « قرار المحكمة لا يكون إلزامياً إلَّا للأطراف في النزاع وفي الحالة التي فصل فيها » .

إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

تناولنا في السابق مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية (٤ آذار (مارس) ـ ٢٢ نيسان (إبريل) ١٩٦٣) وظروف انعقاده والأعمال التحضيرية التي سبقته وسير العمل فيه . ولقد توصل المؤتمر في ٢٤ نيسان (إبريل) ١٩٦٣ إلى إقرار إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي قامت ، علاوة على تقنينها قواعد العرف الدولي المتعلقة بالعلاقات القنصلية ، باستحداث قواعد جديدة ساهمت في تعزيز المؤسسة القنصلية ككل وزادت من حصانات العاملين فيها وامتيازاتهم[١] . وهكذا يمكن اعتبار إتفاقية فيينا تقنيناً إعلانياً Codification Declarative وتقنيناً إنشائياً Codification Constitutive[٢] في الوقت نفسه . فهي تقنين إعلاني في غالبيتها ، لأنها كرست قواعد عرفية في إتفاقية مكتوبة تتميز بالدقة والوضوح والتناسق . وهي تقنين إنشائي في بعض جوانبها ، لأنها أوجدت قواعد جديدة تتلاءم مع تطور العلاقات الدولية المعاصرة ، كالقواعد المتعلقة بالعلاقة بين المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية ، والقواعد المتعلقة بالوضع القانوني للقنصل والبعثات القنصلية ، وبعض القواعد المتعلقة بالحصانات والإمتيازات والتي تخطت ما استقر عليه العرف قبل إقرارها. وما يسترعي الإنتباه هو ذلك التماثل بين العديد من أحكام إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والقنصلية لعام ١٩٦٣ ، الذي جاء

---

(١) راجع محاضرة الدكتور محمد حافظ غانم « القانون القنصلي » في : دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني . المعهد الوطني للإدارة والإنماء ، مجلس الخدمة المدنية . بيروت ، ١٩٦٥ . ص ٢ .

(٢) راجع محاضرة الدكتور فؤاد شباط . المذكورة. ص ٣٨٩ .

يواكب الإتجاه الدولي الحديث في توحيد السلكين الدبلوماسي والقنصلي والحد من الفوارق بينهما وإخضاعهما بالتالي لقواعد موحدة في غالبيتها العظمى .

ولم تغلق إتفاقية فيينا القنصلية الباب أمام تطور القانون الدولي بل أفسحت في المجال أمام عقد معاهدات ثنائية وإتفاقيات جماعية وإقليمية تقوم بتفصيل أحكامها وبسد أي نقص فيها ناجم عن إكتفائها بالعموميات أحياناً دون الخوض في التفاصيل ، وإغفالها بحث بعض المسائل القانونية . وسبب هذا هو تعدد التيارات السياسية التي شاركت في المؤتمر . فالمادة الخامسة مثلاً إكتفت بتعداد الوظائف القنصلية تاركة للمعاهدات الثنائية والإتفاقيات المتعددة الأطراف تفصيلها ، كما أن الإتفاقية لم تتطرق لمسألة إزدواج الجنسية التي تتجلى في حمل شخص لجنسية الدولتين الموفدة والمضيفة . وقد اكدت الفقرة الأخيرة من مقدمة الإتفاقية إستمرار قواعد العرف الدولي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام الإتفاقية . وتركت الإتفاقية للتشريعات الداخلية تحديد التفاصيل العملية لتطبيق بعض أحكامها لتعيين أماكن إنشاء البعثات القنصلية وشروط إختيار العاملين فيها . . .

وتبدو أهمية إتفاقية فيينا بشكل خاص في ذلك الجو من التعاون الدولي الذي أوجدته ، مثبتة أن الشرق والغرب يمكن أن يلتقيا حول أمور تعود على البشرية جمعاء بالخير ، وإن اختلاف المذاهب والعقائد لا يحول دون الإتفاق على مبادىء دولية تساهم في تعزيز السلام وفي تمتين أسس التعاون بين الدول . لقد جاءت الإتفاقية واضحة الأحكام وحسنة التبويب والتنسيق تحقق التوازن بين مصلحتين : مصلحة الدولة الموفدة من جهة ومصلحة الدولة المضيفة من جهة أخرى . وهي تتألف من ديباجة و٧٩ مادة موزعة على فصول خمسة . وقد حررت باللغات الخمس الرسمية المعتمدة في الأمم المتحدة وهي : الصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية[١] .

أكدت الديباجة قدم العلاقات القنصلية وأهمية تقنين قواعدها ضمن اتفاقية تساهم في تحقيق أهداف الأمم المتحدة في إنماء العلاقات الودية بين

(١) المادة ٧٩ من إتفاقية فيينا القنصلية . وهي مماثلة للمادة ٥٣ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية .

الدول على الرغم من إختلاف أنظمتها ، موضحة أن الإمتيازات والحصانات التي تنص عليها ترمي الى تسهيل عمل البعثات القنصلية لا إفادة الأفراد . وتناول الفصل الأول (م ٢ ـ ٢٧) العلاقات القنصلية بشكل عام ضمن قسمين عالج الأول موضوع إنشاء العلاقات القنصلية والقيام بها (م ٢ ـ ٢٤) والثاني موضوع إنتهاء الأعمال القنصلية (م ٢٥ ـ ٢٧) . أما الفصل الثاني فتناول مسألة الإمتيازات والحصانات القنصلية (م ٢٨ ـ ٥٧) العائدة للبعثة في قسمه الأول (م٢٨ ـ ٣٩) والعائدة لموظفيها في قسمه الثاني (م ٤٠ ـ ٥٧) . وتضمن الفصل الثالث الأحكام المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية وبالقناصل الفخريين (م ٥٨ ـ ٦٨) . كما تضمن الفصل الرابع أحكاماً عامة (م ٦٩ ـ ٧٣) ، والفصل الخامس أحكاماً ختامية (م ٧٤ ـ ٧٩) .

وسعى المؤتمر الى تحقيق شمولية الإتفاقية لأكبر عدد من الدول فحدد سبل التوقيع عليها والإنضمام إليها وتنفيذها (النبذة الأولى) كما تحاشى تضمينها أحكاماً اختلف بشأنها المؤتمرون لما في ذلك من حدّ لانتشارها ، فكان أن تمّ إدراج هذه الأحكام ضمن بروتوكولين إختياريين مستقلين الحقا بالإتفاقية وتركت للدول حرية التوقيع عليهما أو الإنضمام إليهما (النبذة الثانية) .

النبذة الأولى

توقيع الإتفاقية والتصديق عليها والإنضمام إليها وتنفيذها دون تمييز

يفيد توقيع معاهدة أو إتفاقية ما، موافقة المندوب المفوض على ما جاء فيها . ويليه التصديق على المعاهدة وهو « قبولها بصورة رسمية من السلطة التي تملك حق عقد المعاهدات باسم الدولة»[1]. أما الإنضمام فهو إجراء تعلن بموجبه دولة ما قبولها أحكام إتفاقية دولية لم تشارك في إعدادها والتوقيع عليها وتبدي رغبتها في الإنضمام اليها والإلتزام بأحكامها . « وبتمام إجراءات

(١) د . محمد المجذوب : المرجع المذكور . ص ٢٤٦ .

الإنضمام يصبح للدولة المنضمة كافة الحقوق والمزايا كما تتحمل كافة الأعباء التي تقررها المعاهدة بالنسبة لأطرافها[١] » والمعاهدات كما هو معروف نوعان : معاهدات مغلقة لا تفسح في المجال لأي إنضمام لاحق لأحكامها ، ومعاهدات مفتوحة ، ومنها إتفاقية فيينا ، تتيح مثل هذا الإنضمام . وتنص المادة /١٥/ من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (٢٣ أيار ١٩٦٩) على ما يلي : « تعبر الدولة عن قبولها الإلتزام بمعاهدة ما بالانضمام إليها في الحالات التالية :

أ ـ إذا نصت المعاهدة على أن يكون التعبير عن قبول هذه الدولة عن طريق الإنضمام . . . »[٢] . أما وضع المعاهدات موضع التنفيذ فيتم في تاريخ معين ، وغالباً ما يكون بعد فترة ما من إيداع وثائق التصديق عليها من قبل الدول التي أعدتها أو من قبل عدد معين من هذه الدول أو من تلك التي ترغب في الإنضمام إليها . وتشترط بعض الإتفاقيات الجماعية تنفيذ أحكامها دون تمييز .

الفقرة الأولى

التوقيع على الإتفاقية Signature والتصديق عليها Ratification والإنضمام إليها Accession ووضعها موضع التنفيذ Entry into Force (المواد ٧٤ ـ ٧٨) .

تنص المادة/٧٤/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المتعلقة بالتوقيع على الإتفاقية ما يلي :

« تعرض هذه الإتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو

---

(١) راجع حول الانضمام اللاحق: كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » الطبعة العاشرة . منشأة المعارف . الإسكندرية ، ١٩٧٢ . ص ٥٦٢ ـ ٥٦٣ .

(٢) راجع نص إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في :

U.N. Conference on the Law of Treaties, (Vienna 26 March - 24 May 1968, and 9 April - 22 May 1969), Official Records, Documents of the Conference. A/Conf. 39/11/Add. 2, New York, 1971, P. 289.

في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أية دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة لتصبح طرفاً فيها وذلك حتى ٣١ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٣ في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا ، وبعدئذ حتى ٣١ آذار (مارس) ١٩٦٤ في مقر الأمم المتحدة في نيويورك[١] » .

وتنص المادة/٧٥/ المتعلقة بالتصديق على ما يلي :
« تخضع هذه الإتفاقية للتصديق وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة » .

وتنص المادة/٧٦/المتعلقة بالإنضمام على ما يلي :

« تظل هذه الإتفاقية مفتوحة للإنضمام من قبل أية دولة منتمية الى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة ٧٤ وتودع وثائق الإنضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة » .

ومن مراجعة المواد ٤٨ و٤٩ و٥٠ من إتفاقية فيينا لعام ١٩٦١[٢] يتبين لنا أن نصها قد تكرر حرفياً في المواد الثلاث ٧٤ و٧٥ و٧٦ المذكورة أعلاه[٣] .
وكما أثارت مسألة التوقيع والإنضمام إلى الإتفاقية الدبلوماسية مناقشة طويلة وجدلاً واسعاً خلال أعمال المؤتمر الدبلوماسي، أثارت كذلك مناقشة مشابهة خلال أعمال المؤتمر القنصلي ، فقد واجه المؤتمران تيارين متضادين : دعا الأول الذي تزعمته الولايات المتحدة الأميركية الى اعتماد مبدأ الإنتقائية Selectivity بتحديد شروط يتوجب توافرها في الدول التي يمكنها التوقيع على الإتفاقية أو الإنضمام إليها ، مما يحول دون انضمام بعض دول الكتلة الشرقية وهي كوريا الشمالية وفيتنام الشمالية وألمانيا الديمقراطية ، بالإضافة الى الصين الشعبية باعتبار أن حكومة تايوان كانت تعتبر ممثلة لكامل الصين وتحتل مقعدها

---

(١) إن تحديد مكانين للتوقيع جاء يوفق بين إتجاهين : إتجاه اعتبر أن الدولة المضيفة هي المرجع الصالح لإيداع المعاهدة خلال فترة التوقيع ، واتجاه أعتبر أن هذا المرجع هو الأمانة العامة للأمم المتحدة .
(٢) راجع المناقشات المتعلقة بهذه المواد والتي جرت خلال المؤتمر الدبلوماسي لعام ١٩٦١ في :
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 232-239.
(٣) وقد وردت مواد مشابهة في إتفاقيات دولية أخرى كالاتفاقية التي أقرها مؤتمر جنيف عام ١٩٥٨ حول البحر الإقليمي Territorial Sea. .

في الأمم المتحدة . ودعا التيار الثاني الذي تزعمه الإتحاد السوفياتي الى اعتماد مبدأ العالمية أو الشمولية Universality مما يفسح في المجال أمام جميع دول العالم للإنضمام الى الإتفاقية .

وتقدمت الولايات المتحدة الأميركية الى المؤتمر القنصلي باقتراح[1] دعا الى حصر حق التوقيع على الإتفاقية والانضمام إليها بالدول التي تنتمي الى إحدى الفئات التالية :

(أ) الدول الأعضاء في الأمم المتحدة .
(ب) الدول الأعضاء في وكالاتها المتخصصة .
(جـ) الدول الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية .
(د) كل دولة وجهت إليها الجمعية العامة للأمم المتحدة ، دعوة للإنضمام إلى الإتفاقية[2] .

وقد بررت الولايات المتحدة والدول التي أيدتها[3] اقتراحها بالرغبة في إتاحة الفرصة أمام جميع الدول التي يعترف بها المجتمع الدولي للانضمام الى الإتفاقية باستثناء الدول التي لا تتوافر فيها صفات الدول وتفتقر الى اعتراف المجتمع الدولي بها .

أما الإتحاد السوفياتي فتقدم باقتراح[4] معاكس للإقتراح الأميركي دعا فيه الى حذف جميع الشروط التي تحد من إمكــان انضمام أية دولة إلى الإتفاقية . وبرر، مع الدول الشيوعية التي أيّدته[5]، اقتراحه بقدم العلاقات القنصليـة وممارستها من قبل جميع الشعوب ، وما إتفاقية فيينا إلاّ تنظيم لهذه العلاقات

---

(١) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L.7, U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 54.

(٢) ويلاحظ أن هذه المعايير هي عينها التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عند توجيهها الدعوة لعقد مؤتمري فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية .

(٣) راجع مثلاً ما قاله مندوب ألمانيا الفدرالية Lindenberg في :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 73.

(٤) U.N. doc. A/conf. 25/c1/L. 158, U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 71.

(٥) راجع ما قاله المندوب السوفياتي Khlestov والمندوب اليوغسلافي Bartos والمندوب المنغاري Ustor والمندوب الهولندي Osiecki خلال الجلسة ٢١ للهيئة العامة Plenary في ٢٢ نيسان (ابريل) ١٩٦٣ في : U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 93-94

ومعاهدة شارعة أو إشتراعية Traite-Loi تحدد للدول كيفية ممارستها . ومن هنا ضرورة الإفساح في المجال أمام جميع الدول على اختلاف أنظمتها واتجاهاتها للإنضمام إليها ، مما يساهم في إنماء العلاقات الودية وتعزيز التعاون الدولي فيما بينها . واستشهد المندوب السوفياتي باتفاقيات دولية عدة اتبعت مبدأ الشمولية كاتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب وإعلان جنيف لعام ١٩٦٢ المتعلق بحياد لاوس . . .

وأيّد المندوب الهندي Krishna Rao الإتحاد السوفياتي واكّد أن إتفاقية فيينا القنصلية ليست ذات أهداف سياسية وأن توقيع إحدى الدول عليها أو انضمامها اليها لا يمكن أن يشكل إعترافاً غير مباشر بها من قبل الدول الأخرى الفرقاء في الإتفاقية[1] . ورأي المندوب الهندي صحيح ، إذ لا يمكن أن يشكل انضمام دولة ما إلى إتفاقية جماعية اعترافاً منها بالدول الأخرى الموقعة أو المنضمة أو اعتراف هذه الدول بها ، وهذا ما استقر عليه الفقه الدولي ، وما أقرته الوقائع . فتوقيع ميثاق الأمم المتحدة أو الانضمام إليه وتوقيع أنظمة الوكالات المتخصصة أو الانضمام إليها لم يشكل إعترافاً بين الدول العربية وإسرائيل وبين الولايات المتحدة ومنغوليا وبين بريطانيا والبانيا . . . وقد أكد الرئيس الأميركي جون كينيدي هذا الرأي في مؤتمر صحفي عقد في الأول من آب (أغسطس) ١٩٦٣ في معرض الرد على سؤال حول انضمام ألمانيا الديمقراطية الى معاهدة حظر التجارب النووية ، فقد قال أن هذا الانضمام لا يمكن أن يشكل اعترافاً من الولايات المتحدة بها لأن الاعتراف عمل مقصود لا يمكن أن يتم دون نية ورغبة ، والولايات المتحدة على الرغم من توقيعها المعاهدة المتعلقة بلاوس والتي وقعتها الصين الشعبية لم تعترف بهذه الأخيرة[2] . ونشير إلى أن كلاً من مصر والعراق والكويت وعمان وسوريا والمغرب والإمارات العربية المتحدة قد تحفظت فيما بعد عند تصديقها الإتفاقية أو انضمامها إليها معتبرة أن عملها هذا لا يعتبر بأي شكل من الأشكال إعترافاً منها باسرائيل أو دخولاً معها في أية علاقة[3] .

---

(١) Ibid, P. 93

(٢) Lee, Luke T: «Vienna Convention on Consular Relations» A.W. Sijthoff, Leyden, and rule of Law Press, Durham N.C., 1966, PP. 207— 208

(٣) راجع : - « Multilateral Treaties Deposited with the Secretary- General», Status as 31 Dec.

ولقد حاولت كل من الجمهورية العربية المتحدة ويوغوسلافيا التوفيق بين الإتجاهين الأميركي والسوفياتي فتقدمتا بإقتراح[1] بإضافة فئة جديدة الى الفئات التي أوردها الإقتراح الأميركي وهي فئة الدول التي قامت بتسجيل معاهداتها القنصلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة عملاً بالمادة/١٠٢/ من الميثاق ، بإعتبار أن عملية التسجيل هذه تتيح لفرقاء الإتفاقية التذرع بها أمام مؤسسات الأمم المتحدة . إلاّ أن الإقتراح المصري ـ اليوغوسلافي سقط عند التصويت عليه في اللجنة الأولى (٤٤ صوتاً مقابل ١٦ وإمتناع ١٢ عن التصويت) كما سقط الإقتراح السوفياتي (٤٩ صوتاً مقابل ١٥ وإمتناع ٨ عن التصويت) ، وأقر الإقتراح الأميركي بالإجماع بالنسبة لبعض فقراته وبأغلبية فاقت ٥٣ صوتاً بالنسبة لفقرات أخرى[2] . وأقرت المادة/٧٤/ في الجلسة ٢١ للهيئة العامة بأغلبية ٥٤ صوتاً مقابل ١١ وإمتناع ١٦ عن التصويت ، وأقرت في الجلسة عينها المادة/٧٦/ بأغلبية ٦٠ صوتاً مقابل ١١ وإمتناع ٩ عن التصويت[3] . وسجلت بعض الدول تحفظاتها على نص المادتين ٧٤ و٧٦ عند تصديقها على الإتفاقية[4] .

وبلغ عدد الدول التي وقعت على إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية خلال الفترة المحددة في المادة (٧٤) إحدى وخمسين دولة ، منها ٤٠ دولة وقّعت عليها في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا قبل ٣١ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٦٣ ، وبينها دولة عربية وحيدة هي لبنان ، الذي وقع على الإتفاقية في ٢٤ نيسان (إبريل) ١٩٦٣ . و١١ دولة وقعتها في مقر الأمم المتحدة في الفترة بين الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٣ و٣١ آذار (مارس) ١٩٦٤ ، وبينها دولة عربية واحدة هي الكويت ، التي وقعتها في ١٠

1981, (ST/Leg. /Ser.E/1), U.N.,New York, 1982,PP. 70— 72.

مع الاشارة إلى أن مصر قد سحبت تحفظها هذا إعتباراً من ٢٥ كانون الثاني (يناير) ١٩٨٠ .

راجع : - Ibid P. 72.

(١) U.N.doc. A/Conf. 25/C.1/L. 159; U.N. Consular Conf. Vol. 2,P. 71.

(٢) Ibid PP. 116 — 117

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 95

(٤) وهي كوبا وتشيكوسلوفاكيا ورومانيا . راجع :

Multilateral Treaties deposited with the secretary General, Op. Cit, PP. 70 - 72.

كانون الثاني (يناير) ١٩٦٤[١] .

ويبلغ عدد الدول التي صدقت على إتفاقية فيينا القنصلية أو أنضمت إليها حتى ١٩٨١/١٢/٣١ مئة دولة ودولة ، ولم تصدق بعض الدول عليها على الرغم من توقيعها لها وهي : إفريقيا الوسطى واسرائيل وشاطىء العاج والكونغو وليبيريا[٢] . وإعتبرت الصين الشعبية أن توقيع حكومة تايوان أمراً غير مشروع ولاغياً ، ثم انضمت إلى الإتفاقية عام ١٩٧٩ ، كذلك سجلت دول عدة عند تصديقها على الإتفاقية أو إنضمامها إليها تحفظات سنعود للحديث عنها عند شرح المواد المتعلقة بها[٣] .

أما بالنسبة لتاريخ دخول الإتفاقية حيز التنفيذ ، فقد نصت المادة/٧٧/ منها على ما يلي :

١ ـ توضع هذه الإتفاقية موضع التنفيذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الإنضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

٢ ـ تنفذ هذه الإتفاقية بالنسبة لكل دولة تصدقها أو تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الإنضمام ، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو إنضمامها[٤] .

كما نصت المادة/٧٨/ المتعلقة بالتبليغات من قبل الأمين العام للأمم المتحدة على ما يلي :

« يجرى تبليغ ما يلي من قبل الأمين العام الى جميع الدول المنتمية الى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة/٧٤/ :

(أ) توقيعات هذه الإتفاقية وإيداعات وثائق التصديق والإنضمام وفقاً للمواد ٧٤ و٧٥ و٧٦ .

---

(١) راجع ، في الملاحق ، لائحة بالدول التي وقعت على الاتفاقية وصدقت عليها أو انضمت اليها وتاريخ قيامها بذلك .

(٢) راجع اللائحة عينها .

(٣) Multilateral Treaties...Op.Cit.PP. 70 - 73 .

(٤) وهذا النص مماثل لنص المادة/٥١/ من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

(ب) تاريخ وضع هذه الإتفاقية موضع التنفيذ وفقاً لأحكام المادة ٧٧ »[1] .

وقامت الدول بإيداع وثائق تصديقها على الإتفاقية أو إنضمامها إليها ، وكانت غانا أولاها إذ أودعت وثائق تصديقها عليها في ٤ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٣ . وفي ١٧ شباط (فبراير) ١٩٦٧ أبلغت مدغشقر الأمانة العامة للأمم المتحدة انضمامها الى الإتفاقية وكانت الدولة الثانية والعشرين ، وبعد ثلاثين يوماً من انضمامها وضعت الإتفاقية موضع التنفيذ ، وكان ذلك في ١٩ آذار (مارس) ١٩٦٧[2] . وقام الأمين العام للأمم المتحدة عملاً بأحكام المادة/٧٨/ بإبلاغ الدول التي يحق لها الإنضمام إلى الإتفاقية أو التصديق عليها ، بدخول الإتفاقية حيز التنفيذ . أما لبنان فأبرم الإتفاقية بالقانون رقم ٧٤/٢٢ الصادر في ١٩٧٤/٨/٨[3] ، وأودع الأمانة العامة للأمم المتحدة وثائق تصديقه عليها في ٢٠ آذار (مارس) ١٩٧٥ .

الفقرة الثانية

تنفيذ الإتفاقية دون تمييز Non Discrimination (م ٧٢)

تنص المادة/٧٢/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :

١ ـ لا يجوز للدولة المضيفة أن تميز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الإتفاقية .

٢ ـ ومع ذلك لا يعتبر من قبيل التمييز :

(أ) إذا طبقت الدولة المضيفة أحد أحكام هذه الإتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه المماثل على بعثاتها في الدولة الموفدة .

---

(١) وهذا النص مماثل لنص المادة/٥٢/ من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

(٢) راجع : ـ Multilateral Treaties Deposited with the secreary- General, Op.Cit, P.69
وسجلت الإتفاقية في الأمم المتحدة في ١٩٦٧/٦/٨ برقم ٨٦٣٨ ، ونشرت في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة U.N.T.S. الجزء ٥٩٦ ، ص ٢٦١ . . .

(٣) والمنشور في الجريدة الرسمية ملحق العدد ٦٦ تاريخ ١٩٧٤/٨/١٩ . وكان لبنان قد وقع الاتفاقية كما ذكرنا في ١٩٦٣/٤/٢٤ بواسطة مندوبه في المؤتمر ادمون دوناتو الذي كان يشغل منصب القائم بأعمال لبنان بالوكالة في فيينا في تلك الفترة .

(ب) إذا عاملت الدول بعضها بمقتضى العرف أو الإتفاق معاملة أكثر رعاية مما تتطلبه أحكام هذه الإتفاقية[1] » .

يعتبر مبدأ عدم التمييز من المبادىء الأساسية في القانون الدولي ويقوم على أساس المساواة بين الدول[2] ، ولقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا المبدأ في قرارها رقم ٢٦٢٥ تاريخ ٢٤ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٧٠[3] الذي يتضمن إعلان مبادىء القانون الدولي المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول[4] وقد جاء فيه أن الدول تقوم « بممارسة علاقاتها الدولية في الحقول الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتقنية والتجارية بشكل يتوافق مع مبادىء المساواة بين الدول » . وتطبيقاً لهذا المبدأ جاء القسم الأول من المادة /٧٢/ من إتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ ينص على تنفيذ أحكامها دون تمييز بين الدول ، وهو نص تضمنته إتفاقيات دولية عدة[5] .

إلا أن هذا المبدأ لا يحول دون لجوء الدول الى ممارسة حقها في تطبيق مبدأ آخر من مبادىء القانون الدولي هو مبدأ المعاملة بالمثل Reciprocity ضمن مفهوم لا يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الدول وعدم التمييز بينها . ومبدأ المعاملة بالمثل قديم قدم العلاقات الدولية ، لجأت إليه الدول للحصول من الدول الأخرى على معاملة مماثلة لتلك التي تقدمها إليها أو إلى رعاياها أو إلى مؤسساتها الخاصة كشركات الملاحة والطيران إلخ . . والمبدأ يعني تبادل المعاملة المماثلة على الصعيد القانوني لا المادي وخصوصاً في ميدان العلاقات التجارية والإقتصادية نظراً للتفاوت في مكانة الدول الإقتصادية

---

(١) والنص مماثل لنص المادة/٤٧/ من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على نص المادة/٧٠/ من مشروعها الذي رفعته للمؤتمر القنصلي : J.N.Consular Conference, Vol.2, P. 40

(٣) I.L.C.Report to the General Assembly, 1978, :«General Assembly Official Records, 33 Session, Supplement NO 10 , U.N., New York,1978 , P. 15

(٤) The Declaration on principles of International Law Concerning Friendly Relations and co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Bations.

(٥) كالقسم الأول من المادة/٤٧/ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، والقسم الأول من المادة/٤٩/ من اتفاقية البعثات الخاصة ، والمادة/٨٣/ من اتفاقية فيينا المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية . راجع :

I.L.C.Report to the General assembly 1978...Op.Cit.,PP.16 - 17

وحجم تجارتها . فتبادل حقوق الطيران مثلاً لا يعني تبادل عدد مماثل من الرحلات بين البلدين ، ومنح دولة ما لرعايا دولة أخرى حق العمل في أراضيها شرط المعاملة بالمثل ، لا يقصد به التماثل في حجم العمل ونوعيته وإنما التماثل في مبادلة الحق . ولمبدأ المعاملة بالمثل أهمية خاصة على صعيد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدول لأن هذه العلاقات تتعلق بالدولة ذاتها وبحقوقها كدولة سيدة تتساوى على الصعيد القانوني مع بقية الدول كبيرة كانت أم صغيرة ، غنية أم فقيرة ، نامية أم متخلفة(١) .

ولمبدأ المعاملة بالمثل وجهان : وجه سلبي يقضي بمبادلة المعاملة السيئة بمعاملة سيئة وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من القسم الثاني من المادة/٧٢/ ، ووجه إيجابي يقضي بمبادلة المعاملة الحسنة بمعاملة حسنة وهو الوجه الذي نصت عليه الفقرة الثانية من القسم الثاني من المادة عينها . ولكلا الوجهين مفهوم سنحاول توضيحه .

أولاً ـ الوجه السلبي لمبدأ المعاملة بالمثل

كثيراً ما تقوم دولة ما بطرد موظف دبلوماسي أو قنصلي لدولة أخرى من أراضيها باعتباره شخصاً غير مرغوب فيه Persona Non grata فتقوم دولته على أساس المعاملة بالمثل بطرد ممثل لتلك الدولة من أراضيها توازي درجته درجة ممثلها المطرود ، أو تقوم بإتخاذ اجراءات بحق ممثلي بعض الدول تماثل الإجراءات التي إتخذتها تلك الدول بحق ممثليها . ويؤدي هذا أحياناً إلى تفاوت في المعاملة بين ممثلي الدول الأجنبية في دولة ما . ومثالنا على ذلك هو قيام دولة ، لأسباب خاصة بها ، بتحديد النطاق الجغرافي الذي يمكن للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب التجوّل ضمنه دون تمييز بينهم ، ثم قيام دولة أخرى بمعاملتها بالمثل وفرض قيود جغرافية على ممثليها لديها دون سواهم تحد من حرية تنقلهم ، مخلة بذلك بمبدأ المساواة ومسببة في الوقت ذاته بلبلة وإرباكاً لأجهزتها الداخلية كأجهزة البوليس والمحاكم التي

---

(١) راجع تعليق Herbert Briggs المنشور في مجلة القانون الدولي حول ادراج شرط المعاملة بالمثل في اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية :

A.J.I.L., Vol. 56, 1962, PP. 475— 482.

عليها أن تتأكد في كل مرة من إنتماء الموظف الدبلوماسي او القنصلي الى الدول التي يحق أو لا يحق لممثليها التجول خارج المنطقة المحددة[1] .

ولهذا ، وتخوفاً من إساءة التطبيق ، ولما قد يحمله مبدأ المعاملة بالمثل من تهديد ينسف جميع المبادىء التي تضمنتها الإتفاقية عن طريق اللجوء إلى تضييق أحكامها وحتى إلغائها ، فإن المبدأ قد واجه معارضة شديدة . فالإخلال بأحكام الإتفاقية من قبل إحدى الدول يجب أن لا يقابل بإخلال مماثل من قبل الدول الأخرى وإنما باللجوء إلى الطريق الدبلوماسية . فلنفرض مثلاً أن دولة ما أخلت بحرمة الدور الدبلوماسية او القنصلية العائدة لإحدى الدول وبحرمة العاملين فيها ، ففي هذه الحالة ينبغي للدولة المتضررة عدم إرتكاب الخطأ عينه والمس بحرمة بعثات الدولة المسيئة وإنما اللجوء الى طرق يقرها القانون الدولي من أجل فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية كالمفاوضات والوساطة والتحكيم واللجوء إلى محكمة العدل الدولية[2] ، وذلك لإصلاح الوضع الشاذ والحصول على تعويض معنوي أو مادي مناسب وهذا ما يعرف بالقانون الدولي بمبدأ Pacta Sunt Servanda (قدسية الإتفاق والوفاء بالعهد) .

وكانت لجنة القانون الدولي قد تنبهت لهذه النواحي فجاءت صياغتها للمادة/ ٧٠/ من مشروعها (المادة /٧٢/ من الإتفاقية القنصلية) تعدل مشروع المادة الذي اقترحه مقرر اللجنة « زوريك » في تقريره الثاني[3] لتلغي منه الفقرة المتعلقة بالوجه السلبي لمبدأ المعاملة بالمثل مكتفية بالأخذ بالمبدأ بوجهه الإيجابي[4] . إلاّ أنه لم يؤخذ برأي اللجنة فتقدمت ألمانيا الفدرالية

---

(١) sen,B:«ADiplomat s Handbook of International Law end Practice» Martinus Nijhoff, the Hague, 1965, p.p. 87 - 89.

(٢) فالولايات المتحدة مثلاً لجأت الى محكمة العدل الدولية واستصدرت حكماً منها في ١٩٨٠/٥/٢٤ حول خرق ايران لاتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية ولمبادىء القانون الدولي عندما اعتدت على السفارة الأميركية في طهران واحتجزت موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين كرهائن في ١٩٧٩/١١/٤ . كما قبلت بوساطة دول عدة بينها الجزائر التي تمكنت من اطلاق سراح الرهائن في ١٩٨٠/١/٢٠ بعد ٤٤٤ يوماً من إحتجازهم .

(٣) وهو نص مماثل لنص المادة/٤٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية . راجع النص المقترح في : I.L.C.yearbook 1960, vol.2 New York,1961,PP. 31 - 32 .

(٤) نصت المادة /٧٠/ من مشروع اللجنة على ما يلي :

However Discrimination shall not be regarded as taking place where the receiving state

باقتراح[1] دعا إلى أن يستبدل بالنص الذي إقترحته لجنة القانون الدولي نص مماثل لنص المادة/٤٧/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ، متجاهلة النقد الشديد الذي تعرضت له المادة/٤٧/ من قضاة وفقهاء دوليين كبار من أعضاء لجنة القانون الدولي[2] الذين اعتبروها أسوأ مادة تضمنتها إتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ . ولقد تذرعت ألمانيا ومن أيدها من الدول بأن الإتفاقية تضمنت أحكاماً إلزامية وأخرى اختيارية تستوجب اعتماد المرونة التي يوفرها مبدأ المعاملة بالمثل . هذا وأقر الإقتراح الألماني ، على الرغم من معارضة دول عدة له ، بغالبية ٣٩ صوتاً ضد ١٥ وإمتناع ١٤ عن التصويت ، وذلك في اللجنة الأولى ، كما أقر في الهيئة العامة بغالبية ٦٣ صوتاً مقابل لا شيء وامتناع ١١ عن التصويت[3] .

وخلافاً للوجه الإيجابي ، فإن الوجه السلبي لمبدأ المعاملة بالمثل يتعارض مع مبدأ عدم التمييز ، على الرغم من أن دولاً عدة تتمسك به ولا ترى فيه أي تعارض ، ففي عام ١٩٣٩ مثلاً أعلم السفير الأميركي في موسكو وزارة الخارجية الأميركية بقيام السلطات السوفياتية بتفتيش حقائب الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في أراضيها على الرغم من حملهم جوازات سفر دبلوماسية وحيازتهم لتأشيرات دبلوماسية سوفياتية . فما كان من السلطات الأميركية إلا أن أوحت للدوائر الأميركية الجمركية بتفتيش حقائب نائب القنصل السوفياتي في واشنطن ، مما دفع بالسفير السوفياتي الى الاحتجاج على هذه المعاملة معتبراً أنها تخل بمبدأ عدم التمييز طالما أن إجراءات التفتيش لا تشمل جميع الموظفين القنصليين العاملين في واشنطن كما هو الوضع في الإتحاد السوفياتي . إلا أن الخارجية الأميركية اعتبرت أن عملها هذا ما هو إلاّ تطبيق

---

on a basis of reciprocity grants privileges and immunities more extensive than those provided for in the present articles».

(١) U.N.doc.A/Conf. 25 /C.1 /L.44 :U.N.consular Conference, Vol. 2, P. 58

(٢) مثل Ago من ايطاليا و Tunkin من الاتحاد السوفياتي و Humphry Woldock من بريطانيا . . .
راجع : I.L.C. Yearbook ,1961, Vol 1, P. 165.

(٣) راجع مناقشات هذه المادة في اللجنة الأولى وفي الهيئة العامة :
U.N. consular conference, Vol.II, P.79, 80, 232.
كذلك راجع مناقشات المادة/٤٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية (م ٤٤من مشروع لجنة القانون الدولي) :
- U.N.diplomatic Conference, Vol.1,PP. 218 - 219.

لمبدأ المعاملة بالمثل الذي تعتمده دون تمييز بين الدول ، وأن هناك عدداً من القناصل الأجانب يخضعون للتفتيش وحتى لدفع رسوم جمركية[1] .

وفي رأينا أن تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل بوجهه السلبي كما نصت عليه الفقرة (أ) من القسم الثاني من المادة/٧٢/ والذي لم تعتبره إخلالاً بمبدأ عدم التمييز ، يجب أن يحصر بأحكام الإتفاقية المتعلقة بالامتيازات الثانوية التي تقوم في جوهرها على المجاملة الدولية كالإعفاءات الجمركية والضرائبية وما شابهها ، دون أن يتخطاها الى تلك الحصانات والإمتيازات الرئيسية القائمة على قواعد دولية ثابتة كحرمة البعثة وسلامة موظفيها وحرمة الوثائق القنصلية والأرشيف . . . كما يجب في مطلق الأحوال أن يبقى هذا التطبيق ضمن حدود معينة لا يتجاوزها ليشكل عملاً إنتقاميا Reprisal مما يؤدي الى خرق قواعد الإتفاقية والإخلال بالغاية التي وجدت من أجلها[2] .

ثانياً ـ الوجه الإيجابي لمبدأ المعاملة بالمثل

قد تتبادل دولتان (أو أكثر) منح بعثاتهما وموظفيهما إمتيازات تفوق الإمتيازات المحددة في إتفاقية فيينا نتيجة إتفاق بينهما أو عملاً بعرف محلي أو بسبب صلات صداقة أو جوار أو علاقة سياسية أو اقتصادية. . . ولا يعتبر عملهما هذا إخلالاً بمبدأ عدم التمييز في المعاملة[3] ما دامتا تطبقان الأحكام التي وردت في الإتفاقية والإمتيازات التي تضمنتها على بعثات جميع الدول بالتساوي ، إذ لا يمكن الحد من حرية الدول في منح بعض الدول ، لأسباب خاصة تربطها بها ، إمتيازات أفضل من تلك التي نصت عليها إتفاقية فيينا القنصلية (أو الدبلوماسية) ، وليس للدول الأخرى أن تطالب بمنحها إمتيازات مماثلة إلاّ إذا وجد بينها إلتزام دولي International Obligation يقضي بمنحها معاملة الدولة الأكثر رعاية Most-Favoured Nation Treatment .

---

(١) راجع : Whiteman, Marjorie M: «Digest of International Law», Vol.7, Department of state Publication, Washington,1970, PP. 862 - 864

(٢) راجع رأي « زوريك » الذي أبداه في معرض تعليقه على نص المادة التي اقترحها في هذا المجال : I.L.C.Yearbook, 1960,New york,1961, P. 32.

(٣) وهذا ما أقرته الفقرة (ب) من القسم الثاني من المادة /٧٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة المماثلة لها من المادة/٤٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

كوجود معاهدة تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية Most-Favoured Nation Clause أو تبلور عرف اقليمي يقضي بذلك . . .[1] .

النبذة الثانية

البروتوكولان الإختياريان الملحقان باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

واجهت مؤتمري فيينا الدبلوماسي والقنصلي مسألتان انقسم رأي المؤتمرين بشأنهما فلم يتمكنوا من الوصول الى قرار بإدراجهما في صلب الإتفاقيتين أو إلى صرف النظر عنهما كلياً ، وكان الحل في إدراج كل منهما في بروتوكول إختياري ألحق بكل من الإتفاقيتين بحيث يمكن لكل دولة طرف في الإتفاقية الملحق بها ، الإنضمام إليه إن شاءت . ويتعلق البروتوكول الأول بمسألة اكتساب الموظف القنصلي جنسية الدولة المضيفة ، ويعالج الثاني كيفية تسوية المنازعات التي قد تبرز عند تنفيذ أحكام الإتفاقية .

الفقرة الأولى

البروتوكول الإختياري المتعلق بإكتساب الجنسية[2]

« الجنسية هي العلاقة السياسية التي تربط الشخص بالدولة[3] » وتعتمد الدول في منح جنسيتها نظامين يقوم الأول على رابطة الدم Jus Sanguinis بحيث

---

(١) I.L.C.Report to the General Assembly, 1978, OP.Cit,PP. 48 - 50. 17.

وسنعود للبحث في شرط الدولة الأكثر رعاية في الفصل التالي .

(٢) U.N.doc.A/Conf. 25 / 14 , U.N.consular Conference, vol,.2 ,PP. 189 - 190.

(٣) راجع :

- حكم محكمة استئناف بيروت في ١٩٤٧/٧/١٥ . النشرة القضائية ، ١٩٤٨ . ص ٢٠٩ .
- حكم المحكمة عينها في ١٩٤٩/١/٢٦ . النشرة القضائية ، ١٩٤٩ . ص ٥١٦ .
- كتاب الدكتور ادمون نعيم : « الموجز في القانون الدولي الخاص » . الطبعة الثالثة . بيروت ، ١٩٦٧ . ص ٢٠ .

يكتسب المولود جنسية والده إذا كان معروفاً وإلاّ فجنسية أمه ، ويقوم الثاني على رابطة الأرض أو مكان الولادة Jus Soli بحيث يكتسب المولود جنسية الدولة التي ولد فوق أرضها دون أخذ جنسية والديه بعين الإعتبار .

والموظف الدبلوماسي او القنصلي ، كما هو معلوم ، يتنقل من دولة الى أخرى . وقد يخدم في دول تمنح جنسيتها بشكل آلي لجميع المولودين فوق أراضيها ، فينجم عن ذلك في بعض الأحيان اكتساب أحد اولاده لجنسية هذه الدولة وإكتساب ولد آخر لجنسية دولة أخرى . وقد يبقى الوضع مقبولاً إذا كانت دولته تعتمد رابطة الأرض نظاماً لمنح جنسيتها ، أما إذا كانت تطبق نظام رابطة الدم فعندها يصبح الولد مزدوج الجنسية[1]. كذلك قد تكتسب الموظفة الدبلوماسية أو القنصلية جنسية الدولة المضيفة بزواجها من أحد مواطني هذه الدولة إذا كانت هذه الدولة المضيفة تمنح جنسيتها بشكل آلي للمرأة المتزوجة من أحد رعاياها ، مما يخلق متاعب وظيفية لها .

والأمثلة في هذا المجال كثيرة ، نذكر منها حادثة وقعت عام ١٩٣٨ ، عندما إعتبرت الولايات المتحدة أن إبن سفير فرنسا في المكسيك هو أميركي لأنه ولد في نيويورك أثناء عمل والده فيها كقنصل لفرنسا . وفسرت وزارة الخارجية الأميركية الموضوع في كتاب وجهته بتاريخ ١٩٣٨/٣/٣ الى القائم بأعمال فرنسا في واشنطن جاء فيه أن القوانين الأميركية تعتبر كل من ولد فوق الأراضي الأميركية أميركياً مهما تكن جنسية والديه ، حتى ولو كان والده موظفاً في خدمة دولة أجنبية ، ما دام لا يتمتع بالصفة الدبلوماسية . وهذا كان وضع الوالد عند ولادة الابن في الحالة المذكورة . واستشهدت الوزارة بحكم المحكمة العليا الأميركية في قضية U.S.V.Wong Kim Ark الصادر عام ١٨٩٨ . وبعد مفاوضات ، وافقت الخارجية الأميركية على إسقاط الجنسية الأميركية عن الولد بعد إعلانه عن رغبته في ذلك أمام أحد القناصل الأميركيين[2] .

ولتحاشي هذه النتائج أدرجت لجنة القانون الدولي في مشروعيها

---

(١) Zourek:«Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I. Tome 106,1962, P.460.

(٢) راجع التفاصيل في : Whiteman: Digest, vol. 8, 1967, PP. 124 - 127.

الدبلوماسي والقنصلي ، نصّاً يحول دون هذا الإكتساب الآلي للجنسية[1] . إلاّ أن كلاً من مؤتمري فيينا قرر ، بعد جدل طويل ، عدم إدراج الموضوع في صلب الاتفاقية ، ولكن في بروتوكول اختياري يلحق بها . وسنستعرض وجهات النظر المختلفة التي برزت أثناء المناقشات ثم نبين أحكام البروتوكول وعدد الدول الأطراف فيه .

أولاً - المناقشات

١ - دعا فريق من المؤتمرين إلى إقرار نص المشروع كما ورد من لجنة القانون الدولي معتبراً أن إيراد النص في صلب الإتفاقية مهم جداً لتعلقه بإمتيازات الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين ، مؤكداً إرتباطه بالقانون الدولي العام الذي يرعى أوضاع هؤلاء الموظفين ، لا بالقانون الدولي الخاص كما هو الأمر بالنسبة الى الأجانب من الأفراد العاديين[2] .

٢ - وطالب فريق آخر بحذف المادة المقترحة وصرف النظر عنها لمخالفة أحكامها القوانين الداخلية المتعلقة بالجنسية في بلادهم . وإعتبر البعض ان موضوع الجنسية يتعلّق بالقانون الدولي الخاص ويخرج عن صلاحيات المؤتمر . كما رأى البعض الآخر أن لا ضرورة لإثارة المسألة طالما أن مكان إقامة الموظف الدبلوماسي او القنصلي بالمفهوم القانوني لا يقع في الدولة المضيفة وإنما في الدولة الموفدة وطالما أن دولاً عدة تستثني الدبلوماسيين من تطبيق أحكام قوانينها المتعلقة بالجنسية[3] .

٣ - وللتوفيق بين الإتجاهين ثم التوصل الى إتفاق على إدراج النص الذي اقترحته لجنة القانون الدولي ، في بروتوكول الحق باتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، كما أقرّ المؤتمر القنصلي إقتراحاً تقدمت به كل من البرازيل

---

(١) المادة/٣٥/ من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية ، والمادة /٥٢/ من مشروع الاتفاقية القنصلية ، اللذين اعدتهما لجنة القانون الدولي .

(٢) راجع أقوال مندوبي اسبانيا وايطاليا وتشيكوسلوفاكيا وبولندا . . أثناء مناقشة الموضوع في المؤتمر الدبلوماسي في : U.N.Diplomatic conference, vol.1, PP. 89 - 91 و 202 - 204.
وأثناء مناقشته في المؤتمر القنصلي في : U.N.Consular Conference, vol.1, PP. 261 - 262.

(٣) راجع أقوال مندوبي الولايات المتحدة والأكوادور وفرنسا وغواتيمالا وسويسرا واليابان . . أثناء مناقشة الموضوع في المؤتمرين الدبلوماسي والقنصلي ، في المرجعين المذكورين ، وفي الصفحات عينها .

وغانا واليابان والولايات المتحدة[1] الى اللجنة الأولى (بغالبية ٥٢ صوتاً ضد ٤ وإمتناع ١٤) ، قضى بتضمين الإتفاقية القنصلية بروتوكولاً يتعلق بإكتساب الجنسية يلحق بها ، ويماثل البروتوكول الملحق بالإتفاقية الدبلوماسية . وقد أقرت الهيئة العامة للمؤتمر في جلستها الثانية والعشرين البروتوكول بالإجماع[2] .

ثانياً ـ مضمون البروتوكول

يتألف البروتوكول الاختياري المتعلق بالجنسية والملحق باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية[3] من مقدمة تؤكد رغبة الأطراف فيه في التوصل الى قواعد ترعى مسألة اكتساب الجنسية ، ومن سبع مواد . وجاء نص المواد ٣ ـ ٧ مماثلاً للمواد ٧٤ ـ ٧٩ من الإتفاقية القنصلية وهي تتعلق بالتوقيع على البروتوكول وتصديقه والانضمام اليه ووضعه موضع التنفيذ وتبليغ ذلك الى الدول الأطراف في الاتفاقية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة وتعداد اللغات الرسمية التي وضع فيها[4] . وتضمنت المادة الثانية من البروتوكول نصاً مشابهاً لنص المادة/٥٢/ من مشروع لجنة القانون الدولي ، إذ نصت على أن « لا يكتسب موظفو البعثة القنصلية من غير مواطني الدولة المضيفة ، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم[5] جنسية الدولة المضيفة لمجرد تطبيق أحكام قانونها (عليهم) » ويفهم بموظفي البعثة القنصلية ، كما حدد في المادة الأولى من البروتوكول الموظفون القنصليون والموظفون الاداريون والفنيون وخدم البعثة[6] .

---

(١) U.N.doc.A/Conf. 25 / C.2 /L. 123 Rev.U.N.Consular Conf., Vol. 2, p. 87.

(٢) U.N.consular conference,Vol. 1, PP. 261 و 96.

(٣) وهو مطابق بمواده وصياغته للبروتوكول الملحق باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٤) راجع شرح هذه المواد في الصفحات السابقة من هذه الدراسة .

(٥) يختلف مفهوم الأسرة بين بلد وآخر ، وهو في الشرق اوسع منه في الغرب . وقد تحاشى مؤتمر فيينا القنصلي (والدبلوماسي) تحديد هذا المفهوم . وهو يشمل بشكل عام : الأبناء القاصرين ، والأبناء العاجزين عن إعالة انفسهم ، والبنات حتى زواجهن ، والأصول والاخوات العازبات ممن تقع اعالتهم على كاهل الموظف .

(٦) أحالت المادة الأولى من البروتوكول على التعريف الذي نصت عليه المادة الأولى من الاتفاقية

أما الأهداف التي تم وضع البروتوكول من أجلها فهي[١] .

١ ـ الحؤول دون الإكتساب الآلي لجنسية الدولة المضيفة :

(أ) لطفل يولد في أراضي هذه الدولة من أبوين من أعضاء إحدى البعثات القنصلية ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ، متى كانت هذه الدولة تمنح جنسيتها آلياً للمولودين في أراضيها .

(ب) لامرأة عضو في البعثة القنصلية عند زواجها من أحد مواطني الدولة المضيفة[٢] .

٢ ـ للحؤول دون اكتساب جنسية الدولة المضيفة مجدداً لأحد أعضاء البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته ممن كان يحمل هذه الجنسية سابقاً وذلك عند إقامته في أراضيها مدة تعتبرها قوانينها كافية لإعادة الجنسية إليه بصورة آلية .

ونشير في هذا المجال إلى أن المادة الأولى من الإتفاقية الدولية المتعلقة بجنسية المرأة المتزوجة والتي عقدت عام ١٩٥٧[٣] تنص على أن زواج المرأة من أجنبي أو فسخ زواجها منه أو تغيير جنسية الزوج ، لا يؤدي الى تغيير آلي في جنسيتها . وهذا النص العام يطبق بالنسبة للدول الأطراف في هذه الاتفاقية على جميع النساء وبينهنّ الموظفات القنصليات .

ثالثاً ـ الدول الأطراف في البروتوكول

عملاً بالمادة السادسة منه ، دخل البروتوكول حيّز التنفيذ في ١٩٦٧/٣/١٩ وهو تاريخ وضع إتفاقية فيينا موضع التنفيذ[٤] . وحتى

لتحديد هؤلاء الموظفين .

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة/٥٢/من مشروعها القنصلي في :
U.N.consular conference,vol. 2, P. 34.

(٢) لا يحول البروتوكول دون اكتساب ابنة احد موظفي البعثة جنسية الدولة المضيفة عند زواجها من أحد مواطني هذه الدولة لخروجها بـزواجها هذا من أسرته والتحاقها بأسرة جديدة .

(٣) Convention on the Nationality of married women, New york 1958, (U.N.T.S, vol. 309, 1958, p.p. 66 - 75.

(٤) وسجل في الأمانة العامة للأمم المتحدة في ١٩٦٧/٦/٨ برقم ٨٦٣٩ ، ونشر في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة U.N.T.S الجزء ٥٩٦ ، ص ٤٦٩ .

١٩٨١/١٢/٣١ صدّقت عليه ١٠ دول وانضمت إليه ٢٣ دولة . وهناك دول وقعت على هذا البروتوكول دون أن تصدق عليه . وإعتبرت الصين الشعبية أن توقيع الصين الوطنية على البروتوكول غير شرعي وكأنه لم يكن ، كما أنها لم تعلن انضمامها اليه(١) .

إن قلّة عدد الدول التي صدقت على هذا البروتوكول أو إنضمت إليه يدفعنا إلى التساؤل عن الفائدة من وجـوده ولا سيما أن الدول التي عارضت أصلاً إدراج أحكامه في صلب الإتفاقية الملحق بها ، إمتنعت عن الانضمام إليه وهي في غالبيتها من الدول التي تعتمد رابطة مكان الولادة في قوانينها المتعلقة بالجنسية ، علماً بأن البروتوكول وضع أساساً للحؤول دون تطبيق قوانينها على أعضاء البعثات القنصلية العاملين في أراضيها وأفراد عائلاتهم .

الفقرة الثانية

البروتـوكـول الاختيـاري المتعلق بـالتسـويـة الإلـزاميـة للمنازعات(٢)

Optional Protocol Concerning the Compulsory Settlement of Disputes

تتضمن المعاهدات عادة مواد تتعلق بكيفية تسوية المنازعات التي قد تنشب عند تنفيذ أحكامها أو تفسيرها . ويتم ذلك باتباع الطرق الدبلوماسية من مفاوضة ووساطة وتوفيق وتحقيق ، أو اللجوء الى التحكيم أو القضاء الدولي . ومما لا شك فيه ان تضمين المعاهدات مثل هذه المواد أمر ضروري لتحقيق فاعلية تنفيذها إذ أن مبادىء السيادة تحول دون عرض المنازعات على التحكيم أو على القضـاء الدولي دون مـوافقة الـدول الأطـراف فيهـا . والمادة/٣٦/ من نظام محكمة العدل الدولية تنص على ما يلي :

١ ـ تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم

---

(١) راجع أسماء هذه الدول وتاريخ توقيعها على البروتوكول وتصديقها له أو انضمامها اليه في :
Multialteral Treaties Deposited with the Secretary —General, Status as at 31/Dec. 1981, U.N., New York, 1982,P. 75 .

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/15; U.N. consular Conference, Vol .2 PP.190— 191.

المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها .

٢ ـ للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرح في أي وقت بأنها ، بتصريحها هذا ودون حاجة الى اتفاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في النظر في جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولي . .

٣ ـ يجوز أن تصدر التصريحات المشار اليها آنفاً دون قيد أو شرط ، أو أن تعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول أو دول معينة بذاتها ، أو أن تقيد بمدة معينة . . . » .

ويتضح من هذا النص ان ولاية المحكمة اختيارية أصلاً تشترط موافقة الدول المتنازعة على رفع القضية موضوع النزاع اليها . إلاّ أن هذه الولاية قد تصبح الزامية مع إقرار الدول بذلك عن طريق إعلان قبولها المسبق بصلاحية المحكمة للنظر في المنازعات التي قد تنشأ بينها وبين دول أخرى اعلنت التزامها المماثل بالولاية الإلزامية للمحكمة ، بالنسبة الى تفسير أحكام معاهدة من المعاهدات أو غيرها من مسائل القانون الدولي . . . ولها أن تقيّد قبولها لهذه الولاية الإلزامية بشروط تحددها كشرط المعاملة بالمثل وتحديد المدة الخ . . . ولقد لجأت بعض الدول الى فرض شروط من نوع خاص حدّت من قبولها للولاية الجبرية للمحكمة ، كالولايات المتحدة الأميركية التي فرضت في العديد من معاهداتها مع الدول الأخرى شرطاً عرف بتعديل كونالي Connally Amendment إستثنيت بموجبه من ولاية المحكمة الجبرية ، المنازعات المتعلقة بمسائل ترى الولايات المتحدة انها تقع ضمن اختصاصها الوطني[1] .

ولاقى اقتراح بعض الدول إدراج نص خاص في صلب بعض الإتفاقيات الدولية الجماعية يقر بالولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية ، معـارضة شديدة

---

(١) راجع شرحاً حول تعديل كونالي هذا في :

Lee:« vienna Convention on consular Relations». A.W.Sijthoff, Leyden, and rule of law press, Durham N.C., 1966, 'Footnotes PP. 198 - 199.

من دول اخرى رأت فيه إنتقاصاً من سيادتها مما أدى الى اعتماد حل وسط قضى بوضع بروتوكول اختياري يلحق بهذه الإتفاقيات ويحدد الطرق الإلزامية التي يتوجب على أطرافه اتباعها لحل منازعاتهم الناشئة عن تفسير أحكام الاتفاقية الملحق بها أو تنفيذها[١] . ففي مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، مثلاً ، لاقت المادة/٤٥/ من مشروع الإتفاقية الدبلوماسية التي أعدتها لجنة القانون الدولي[٢] والتي أقرت بالولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية ، معارضة شديدة أدّت إلى استبدالها ببروتوكول إختياري ألحق بالإتفاقية[٣] ، مما دفع اللجنة الى تحاشي إدراج مادة مشابهة في مشروع الإتفاقية القنصلية . إلاّ أن المؤتمر القنصلي فوجىء باقتراح تقدمت به الولايات المتحدة الأميركية[٤] . لإضافة مادة جديدة تحت رقم ٧٢ إلى مشروع لجنة القانون الدولي تنص على ما يلي : « يجب إحالة كل نزاع ينجم عن تفسير الإتفاقية أو تطبيقها الى محكمة العدل الدولية بناء على طلب أي طرف فيه إلاّ إذا تم الإتفاق على طريقة بديلة لتسويته » . وأثار الإقتراح الأميركي مناقشة حامية وعارضته دول عدة مما أدى في النهاية الى سقوطه ووضع بروتوكول إختياري ألحق بالإتفاقية وجاء مطابقاً في مواده وأحكامه وصياغته للبروتوكول المماثل الملحق باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية . وسنستعرض مناقشات المؤتمر القنصلي حول هذا الموضوع ثم نبيّن مضمون البروتوكول وعدد الدول

---

(١) إن بعض الاتفاقيات قد أقرت بالولاية الالزامية للمحكمة في نص ورد في متنها كالمادة ٥٦ من الاتفاقية القنصلية الأوروبية لعام ١٩٦٧ . ونصت المادة/٣٤/ من مشروع فريق هارفارد القنصلي على الاختصاص الالزامي للمحكمة الدائمة للعدل . وتضمنت معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة التي عقدتها الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية نصّاً أقر بالولاية الالزامية لمحكمة العدل الدولية . راجع : Lee : Consular Law, P. 206

(٢) ونصت هذه المادة من المشروع على ما يلي : « إن كل نزاع بين الدول ينجم عن تفسير هذه الاتفاقية او تطبيقها ولا يمكن حله بالطرق الدبلوماسية ، يحال الى التوفيق أو التحكيم ، وفي حال الفشل الى محكمة العدل الدولية بناء على طلب أحد الأطراف فيه » . راجع : - U.N.doc. A/Conf. 20/4 U.N.diplomatic conference, vol. 2 P. 7

كذلك راجع تعليق اللجنة على هذه المادة في تقريرها الى الجمعية العامة لعام ١٩٥٨ ، في : —
I.L.C. Yearbook, 1958, Vol.2 new york, 1958, P. 105.

(٣) راجع المناقشات التي دارت في المؤتمر حول هذه المسألة في :
U.N.Diplomatic Conference, vol. 1, PP. 219 - 224, 41, 45.

(٤) U.N.Doc. A/Conf. 25/C.1/L.70; U.N Consular Conference Vol. 2, P.61.

التي صدقت عليه أو انضمت إليه .

أولاً ـ المناقشات[1]

١ ـ إستندت الولايات المتحدة والدول التي أيّدتها كفرنسا وإيطاليا والسويد ولبنان . . . في دعمها لفكرة إخضاع المنازعات التي تنجم عن تنفيذ الإتفاقية أو تفسيرها للولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية ، إلى ضرورة دعم عملية تقنين القانون الدولي باجراءات تكفل تنفيذ هذه التقانين ، مبينة أن المادة/٩٢/ من ميثاق الأمم المتحدة تجعل من المحكمة الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة الذي يتولى فيما يتولى حل الخلافات القانونية التي تنشأ عن تفسير الإتفاقيات الدولية أو تنفيذها ، مستشهدة بقرار الجمعية العامة رقم ١٧١ تاريخ ١٤ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٤٧ الذي أوصى الدول الأعضاء برفع منازعاتها الى المحكمة الدولية ، مؤكدة أن اللجوء الى المحكمة لن يتم إلا بعد فشل الوسائل الأخرى البديلة ، ومعتبرة أن الإكتفاء ببروتوكول يلحق بالإتفاقية لا يكفي لأن العمل بأحكام هذا البروتوكول سيقتصر على الدول التي ستنضم اليه فقط .

٢ ـ رأت دول أخرى كالإتحاد السوفياتي والدول الإشتراكية والأرجنتين في الاقتراح الأميركي إنتقاصاً من سيادة الدول ، إذ أن اختيار طريقة حل نزاع ما يخضع لتوافق إرادات الدول المتنازعة التي لها أن تختار أية طريقة من الطرق التي نصت عليها المادة/٣٣/ من ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية .

٣ ـ شككت الهند في دور محكمة العدل الدولية وفي اعتبار البعض اللجوء إليها أفضل وسيلة لحل المنازعات الدولية ، وذلك بسبب عجز الجهاز القضائي الدولي نظراً لتداخل التيارات السياسية في تأديته لمهامه ، ولعدم وجود وسائل تنفيذية لأحكامه ، ولفقدان الثقة بالمحكمة الدولية لعدم تحقيق التوازن الجغرافي في تشكيل هيئتها والتمثيل الصحيح للمدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم[2] .

(١) راجع هذه المناقشات في : U.N.Consular Conference, vol. 1,PP. 249 - 260, 87 - 88

(٢) وذلك عملاً بالمادة/٩/ من نظام المحكمة التي نصت على ضرورة توافر هذا التمثيل .

٤ ـ اقترحت سويسرا[١] إضافة فقرة الى المادة التي اقترحتها الولايات المتحدة الأميركية ، تنص على حق أطراف الإتفاقية في تسجيل تحفظاتهم على المادة المقترحة بما يكفل عدم تطبيقهم لأحكامها . إلا أن الإقتراح السويسري واجه معارضة من بعض الدول باعتبار أن الإفساح في المجال أمام التحفظ على مادة من مواد الإتفاقية قد يؤدي الى قيام دول عدة بتسجيل تحفظاتها على مواد أخرى ، مما يفقد الإتفاقيـة الكثير من فاعليتها .

٥ ـ اقترحت كل من بلجيكا[٢] وغانا والهند[٣] إقرار بروتوكول إختياري مماثل للبروتوكول الملحق باتفاقية فيينا الدبلوماسية ، يلحق بالإتفاقية القنصلية وتنضم الى أحكامه الدول التي تقبل بالولاية الإلزامية للمحكمة الدولية .

وبعد مناقشات طويلة في اللجنة الأولى استغرقت ثلاث جلسات ، أقر الإقتراح الأميركي بغالبية ٣١ صوتاً ضد ٢٨ وإمتناع ٣ ، كما أقر الإقتراح السويسري[٤] بغالبية ٢٧ صوتاً ضد ٢٤ وامتناع ١٨ . وأقرت المادة بشقيها (الأميركي والسويسري) بأغلبية ٣٩ صوتاً ضد ١٤ وامتناع ١٥[٥] ، إلاَّ أن عدم إقرارها بأغلبية ثلثي الأصوات أدّى إلى إعادة مناقشتها في الهيئة العامة Plenary حيث اقترحت عشرون دولة أن يستبدل بها بروتوكول اختياري يلحق بالاتفاقية . وأقر هذا الاقتراح الأخير بأغلبية ٧٩ صوتاً ضد لا شيء وامتناع ٣[٦] باعتبار أن وجود بروتوكول اختياري يبقى أفضل بكثير من ترك الاتفاقية دون نص يرعى مسألة حل المنازعات التي قد تنجم عند تفسيرها أو تنفيذها .

ثانياً ـ مضمون البروتوكول

يتألف البروتوكول من مقدمة تؤكد رغبة الأطراف فيه في اللجوء الى

(١) U.N.doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 161, U.N. Consular Conference, vol.2,P 72

(٢) U.N.doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 162, Ibid. P. 72

(٣) U.N.doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 163, Ibid.P.72.

(٤) سحبت سويسرا إقتراحها ، فتبنته يوغوسلافيا وطرحته على التصويت .

(٥) U.N.Consular Conference, Vol. 1, PP. 258 - 260.

(٦) Ibid. P. 92

محكمة العدل الدولية لحل المنازعات التي قد تنجم عن تنفيذ الإتفاقية او تفسير أحكامها ، والقبول بولايتها الجبرية . ومن ١٠ مواد ، حددت المادة الأولى منها مبدأ القبول بهذه الولاية الجبرية ، وفصلت المادتان ٢و٣ الطرق البديلة التي يمكن الفرقاء اللجوء إليها لحل منازعاتهم . ويمكن في ضوء أحكام هذه المواد ، ومن الرجوع الى تفسير محكمة العدل الدولية لها في حكمها الصادر في ٢٤ أيار (مايو) ١٩٨٠ والمتعلق بدعوى الولايات المتحدة على إيران لاحتجازها ممثلين دبلوماسيين وقنصليين اميركيين كرهائن في طهران بعد هجوم على السفارة الأميركية فيها في ١٩٧٩/١١/٤[1] ، تحديد طرق حل المنازعات التي قد تنجم عن تفسير أحكام الإتفاقية أو تنفيذها كالآتي :

١ ـ الطريقة الرئيسية : لكل دولة طرف في النزاع حق مراجعة المحكمة الدولية للنظر فيه (المادة الأولى) .

٢ ـ الطرق البديلة : يمكن للفرقاء الإتفاق على طرق بديلة بدلاً من اللجوء الى المحكمة الدولية وهي :

(أ) اللجوء الى محكمة تحكيمية Arbitral Tribunal خلال فترة شهرين من إبلاغ أحدهم الطرف الآخر إعتقاده بوجود نزاع حول مسألة ما تتعلق بالإتفاقية (المادة الثانية) .

(ب) الإتفاق على إجراءات توفيقية Conciliation Procedures عن طريق إختيار لجنة توفيقية خلال شهرين من إبلاغ أحدهم الطرف الآخر إعتقاده بوجود نزاع ، وعلى اللجنة إصدار توصياتها خلال خمسة أشهر من تسميتها .

ولا تعتبر هذه الطرق البديلة ، طرقاً إلزامية ، على الفرقاء اللجوء إليها حكماً قبل أن يحق لأي منهم الرجوع الى المحكمة الدولية ، فهي لا تحول دون هذا الرجوع الا في الحالتين التاليتين وخلال فترة محددة :

(أ) إذا توافق الفريقان على اللجوء الى التحكيم أو التوفيق ، أو إذا اقترح أحدهما على الآخر اللجوء الى ذلك وأعلن الأخير استعداده للنظر في

---

(١) راجع :

International court of Justice: «Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, case concerning U.S. Diplomatic and Consular staff in Tehran». Judgement of 24 May 1980 the Hague, 1980, PP. 25 - 27, 51.

الإقتراح ، فعندها يمتنع على أي منهما اللجوء الى المحكمة الدولية إلاّ بعد انقضاء شهرين ، على اتفاقهما أو على اقتراح الأول وإعلان الثاني استعداده للنظر في الاقتراح ، دون مباشرة اجراءات التحكيم او التوفيق .

(ب) إذا مضت فترة خمسة أشهر على تسمية اللجنة التوفيقية ، في حال اللجوء الى التوفيق ، دون أن تصدر توصياتها ، أو إذا امتنع أحد الفريقين أو كلاهما عن قبول هذه التوصيات خلال شهرين من صدورها .

ومن جهة أخرى ، سمحت المادة الرابعة من البروتوكول لأطرافه ولأطراف الإتفاقية ولأطراف البروتوكول المتعلق باكتساب الجنسية ، إعلان قبولهم بشمول أحكامه المنازعات المتعلقة بتفسير أحكام بروتوكول الجنسية أو تنفيذها .

أما المواد ٥ ـ ١٠ من البروتوكول فتناولت بالتتابع مسائل توقيعه والتصديق عليه والإنضمام الى أحكامه ووضعه موضع التنفيذ وإبلاغ هذه الاجراءات الى الدول الأعضاء في الاتفاقية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة ، وتعداد اللغات التي وضع بها . وهي مواد مطابقة للمواد ٧٤ـ ٧٩ من الإتفاقية القنصلية الملحق بها[١] .

ثالثاً ـ الدول الأطراف في البروتوكول

عملاً بالمادة الثامنة منه دخل هذا البروتوكول حيز التنفيذ في ١٩٦٧/٣/١٩ وهو تاريخ وضع اتفاقية فيينا موضع التنفيذ[٢] . وحتى ١٩٨١/١٢/٣١ صدقت عليه ٢١ دولة وانضمت إليه ١٨ دولة ، وهناك ١٧ دولة وقعته ولم تصادق عليه[٣] . ولقد اعتبرت الصين الشعبية توقيع الصين الوطنية على البروتوكول لاغياً وغير شرعي وكأنه لم يكن ، وهي لم تعلن رغبتها في الإنضمام إليه .

---

(١) راجع شرح هذه المواد في الصفحات السابقة .

(٢) سجل في الأمانة العامة للأمم المتحدة في ١٩٦٧/٦/٨ تحت رقم ٨٦٤٠ ونشر في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة ، الجزء ٥٩٦ ، ص ٤٨٧ .

(٣) راجع أسماء هذه الدول وتاريخ توقيعها على البروتوكول أو تصديقها له أو انضمامها إليه في : Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General, status as at 31 December 1981 ,U.N.,New York, 1982,P.76

وعلى الرغم من عدم تجاوز عدد الدول الأطراف في البروتوكول التي صدقت عليه أو انضمت إليه ٣٩ دولة ، فإن هذا العدد سيتزايد مع تزايد إدراك الدول لأهمية دور محكمة العدل الدولية في حل المنازعات الدولية . وقد مارست المحكمة الدولية بالفعل ولايتها الإلزامية التي أقرها لها كل من البروتوكولين الملحقين باتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية عندما نظرت في النزاع بين دولتين منضمتين لأحكامهما : هما الولايات المتحدة وإيران ، نتيجة لاحتجاز الرهائن الأميركيين في طهران في عام ١٩٧٩ .

الفصل الثاني

الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية

اعتبرت المادة (٣٨/أ) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، الإتفاقيات الدولية International Conventions ، العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة ، مصدراً رئيسياً من مصادر القانون الدولي . والإتفاقيات الدولية لا تختلف عن المعاهدات لا شكلاً ولا مضموناً وإن كانت الأطراف في الأولى ، وفي الغالب ، متعددة بينما هي في الثانية ثنائية .

وعرّفت المادة (٢/أ) من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعاهدة بأنها « الإتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي سواء أتضمنته وثيقة واحدة أم وثيقتان متصلتان أو أكثر ، ومهما تكن تسميته الخاصة[١] » .

وعرّف الدكتور عز الدين فودة المعاهدة بأنها : « اتفاق مكتوب يتم عقده بإجراءات رسمية خاصة ، وتنشىء الأطراف المتعاقدة من أشخاص القانون الدولي العام بمقتضاه علاقات قانونية دولية في ميدان معين أو لغرض معين يلزمون أنفسهم بتحقيقه وفقاً للقانون الدولي[٢] » .

---

(١) راجع نص المادة بالإنكليزية في :

U.N. Conference on the Law of Treaties (Vienna 26 March — 24 May 1968 and 9 April — 22 May 1969), Official Records, A/Conf. 39/11/Add. 2, New York 1971, P. 289.

(٢) د . عز الدين فودة : « الدور التشريعي للمعاهدات في القانون الدولي » . المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٧ . القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٩٩ .

وعرّفها الدكتور محمد المجذوب بأنها « اتفاق بين دولتين أو أكثر لتحديد حقوقها وواجباتها المتبادلة أو لحل مسألة أو تنظيم رابطة أو تعديل علاقة بينها أو لوضع قواعد وأنظمة تتعهد باحترامها أو العمل بها[1] » .

وعرّفها الدكتور حسن الجلبي بأنها إتفاق « يعقد بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام بقصد تنظيم العلاقات الدولية عن طريق إنشاء أو تعديل القواعد التي تحكم هذه العلاقات[2] » .

ونعرّف المعاهدة بأنها « اتفاق مكتوب بين أشخاص القانون الدولي يرتب حقوقاً وموجبات قانونية متبادلة بين أطرافه تخضع لأحكام القانون الدولي » .

ويبدو من هذ التعاريف أن للمعاهدات مفهومين : مفهوماً واسعاً يرى في المعاهدة كل اتفاق بين أشخاص القانون الدولي مهما يكن الشكل الذي وضع فيه[3] ، ومفهوماً ضيقاً يرى في المعاهدة كل اتفاق مكتوب تتبع في عقده ، عادة ، إجراءات خاصة ينص عليها دستور كل دولة . وعلى الرغم من هذين المفهومين ومن تعدد تسميات المعاهدات[4] فإن عناصرها الأساسية واحدة وهي[5] :

١ ـ وجود وثيقة مكتوبة تميز المعاهدة عن الإتفاق بمفهومه الواسع الذي قد يكون شفوياً أو مكتوباً .
٢ ـ إنعقادها بين أشخاص القانون الدولي من دول ومنظمات دولية مما يميزها عن الإتفاقات المكتوبة الخاصة التي يعقدها الأفراد .
٣ ـ إنشاؤها لحقوق وواجبات قانونية متبادلة بين أطرافها. وفي هذا تمييز لها عن الإعلانات التي ترتب موجبات أخلاقية لا قانونية كالإعلان الدولي لحقوق الانسان .

---

(١) د . محمد المجذوب : المحاضرات المذكورة . ص ٢٢٧ .
(٢) د . حسن الجلبي : « القانون الدولي العام » . الجزء الأول (أصول القانون الدولي العام) . مطبعة شفيق . بغداد، ١٩٦٤ . ص ٥٤ .
(٣) المادة (٢/أ) من اتفاقية قانون المعاهدات حصرت فرقاء المعاهدة بالدول دون غيرها من أشخاص القانون الدولي نظراً لتنظيم الاتفاقية لأحكام المعاهدات المعقودة بين الدول فقط .
(٤) كالمعاهدة Treaty والاتفاقية Convention والاتفاق Agreement والميثاق Pact والبروتوكول Protocol والشرعة Charter والنظام الأساسي Statute وتبادل الكتب .Exchange of notes .
(٥) راجع محاضرات الدكتور محمد المجذوب . المذكورة . ص ٢٤٠ ـ ٢٤١ .

٤ ـ خضوعها لقواعد القانون الدولي. وبهذا تختلف عن الإتفاقات التي تعقدها الدول في إطار القانون الخاص كاتفاقات شراء العقارات لبعثاتها أو استئجارها أو شراء الأطعمة . . .

والمعاهدات والإتفاقيات الدولية نوعان : عامة أو شارعة - Traité Loi[١] وخاصة أو تعاقدية Traité Contrat . ولا فارق بين النوعين من ناحية الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها لصحة انعقادها[٢] ، إنما الفارق بينهما هو في كون الأولى متعددة الأطراف تنشىء « قواعد قانونية عامة تصبح مصدراً للحقوق والإلتزامات في الأسرة الدولية »، وفي كون الثانية ثنائية الأطراف « تنتج مراكز قانونية خاصة بالدول المتعاقدة ولا تتناول الا جانباً محدوداً من العلاقات الدولية »[٣] . وما دام كل مرجع قانوني تعود اليه السلطة المختصة (قضائية أم إدارية) لدى تطبيقها لعلاقة قانونية دولية أو تفسيرها لأحكامها ، يعتبر مصدراً من مصادر القانون الدولي ، فإن المعاهدات بنوعيها العام والخاص تعتبر مصدراً من مصادر هذا القانون شرط تضمنها قواعد قانونية ، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٨/أ) من نظام محكمة العدل الدولية .

وفي حقلْ القانون القنصلي تعتبر المعاهدات والإتفاقيات القنصلية ، سواء أكانت جماعية دولية أم إقليمية ، وسواء أكانت ثنائية مكوّنة من معاهدة قنصلية صرف أم من معاهدة تتضمّن أحكاماً قنصلية ، مصدراً للحقوق والإلتزامات في حقل العلاقات القنصلية تتضمّن قواعد قانونية تلزم الأطراف . وما يزيد من أهمية المعاهدات الثنائية كمصدر من مصادر القانون القنصلي ، التوسع في تطبيق أحكامها نظراً لامتداد آثارها الى أطراف أخرى غير فرقائها الأصليين ، ممن تربطهم بهؤلاء الفرقاء معاهدات تتضمّن بنداً يعرف بشرط الدولة الأكثر رعاية .

ويتبادر إلى الذهن سؤال مهم عن مدى تأثير اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية كمعاهدة شارعة في الإتفاقيات والمعاهدات القنصلية السابقة لها ،

---

(١) راجع محاضرة الدكتور جورج أبي صعب : « التعريف بالقانون الدولي ومصادره » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الأول . بيروت ، ١٩٦٥ . ص ٣٥٣ .
(٢) راجع كتاب الدكتور عز الدين فودة ، المذكور . ص ١٢٦ .
(٣) المرجع السابق . ص ١٢٥ .

خصوصاً عند تعارض أحكامها مع أحكام هذه الإتفاقيات والمعاهدات ، وعن مدى إفساحها في المجال لعقد اتفاقيات ومعاهدات قنصلية لاحقة لها .

وبذلك لا بدّ لنا قبل عرض أهم الإتفاقيات والمعاهدات القنصلية ، الجماعية والثنائية ، التي تشكل مصدراً رئيسياً من مصادر القانون القنصلي ، من تحديد العلاقة بين هذه الإتفاقيات والمعاهدات من جهة واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من جهة أخرى ، ومن إيضاح المفهوم القانوني لشرط الدولة الأكثر رعاية كعامل أساسي يؤدي الى تطبيق أحكام معاهدة ما على أطراف غير أطرافها الأصليين ، مما يزيد من أهميتها كمصدر من مصادر القانون القنصلي ، فنعالج هذا الفصل ضمن نبذات ثلاث :
النبذة الأولى : العلاقة بين إتفاقية فيينا والإتفاقات الأخرى .
النبذة الثانية : شرط الدولة الأكثر رعاية .
النبذة الثالثة : أهم المعاهدات والإتفاقيات القنصلية .

النبذة الأولى

العلاقة بين اتفاقية فيينا والإتفاقات الأخرى

تنص المادة/٧٣/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :
١ ـ «لا تؤثر أحكام هذه الإتفاقية في الإتفاقات الدولية International Agreements الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف في هذه الإتفاقية .
٢ ـ ليس في هذه الإتفاقية ما يحول دون عقد اتفاقات بين الدول لتأكيد أو إكمال أو تطوير أحكامها أو توسيع حقل تطبيقها » .

ويتبيّن أن هذه المادة قد حددت العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والإتفاقات السابقة لها ، من جهة ، وبين الإتفاقية والإتفاقات اللاحقة لها من جهة أخرى .

أولاً ـ العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والإتفاقات السابقة

اقترح الفقيه زوريك مقرر لجنة القانون الدولي للعلاقات القنصلية ، في

الفقرة الأولى من المادة /٣٨/ من مشروعه القنصلي الذي رفعه إلى اللجنة ما يلي :

« إن الأحكام الواردة في مواد الإتفاقية لا تؤثر بأي شكل كان في الإتفاقيات المعقودة سابقاً بين الدول المتعاقدة ، كما أن مواد الإتفاقية ستطبق فقط على المسائل التي لم تتناولها الإتفاقيات السابقة » .

وفي معرض تعليقه على هذا النص أكّد زوريك أنه يبقى للدول التي ستنضم الى الإتفاقية القنصلية كامل الحرية في تطبيق أحكامها كلما وجدت فيه شروطاً أفضل من تلك التي تضمنتها المعاهدات الثنائية المعقودة بينها[١] .

والحقيقة أن النص الذي اقترحه زوريك ليس بجديد إذ تضمّنت اتفاقية هافانا القنصلية المعقودة بين الدَول الأميركية عام ١٩٢٨ نصّاً مماثلاً[٢] . وكذلك مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢[٣] ، فكان من الطبيعي أن تعتمد لجنة القانون الدولي الإقتراح فتأتي المادة/٧١/ من مشروعها[٤] تنص على ما يلي :

« لا تؤثر أحكام هذه الإتفاقية في الإتفاقيات أو الإتفاقات الدولية الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف فيها » .

وقد اعتبر التعليق على هذه المادة المَقترحة ، أن الإتفاقية ستطبّق فقط على المسائل التي لا تحكمها الإتفاقيات الدولية السابقة .

وأثناء مناقشة المادة في اللجنة الأولى للمؤتمر دار جدل قانوني حول تأثير اتفاقية فيينا في المعاهدات السابقة لها فرأى بعضهم وعلى رأسهم المندوب الهندي أن الإتفاقية تؤلف قانوناً أسمى ، ممّا يستوجب قيام الدول الأطراف فيها

---

(١) I.L.C. Yearbook 1957, Vol. 2, P. 81.

(٢) المادة /٢٤/ من الاتفاقية . راجع نص الاتفاقية في :
A.J.I.L. Vol. 26, Supplement 1932, PP. 378 - 383.

(٣) المادة /٣٣/ من المشروع . راجع نص المشروع في المرجع السابق ص ١٩٣ ـ ٢٠٠ . وتضمنت الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ نصاً مماثلاً في مادتها /٤٣/

(٤) راجع نص المادة بالانكليزية وتعليق اللجنة عليه في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 41.

بمراجعة الإتفاقيات والمعاهدات السابقة لها والمعقودة فيما بينها من أجل تعديل أحكامها المتعارضة مع أحكام الإتفاقية الجماعية هذه . وانتقد هذا الفريق كل اتجاه يدعو الى القول بعدم تأثير الإتفاقية في المعاهدات السابقة لها وبترك الحرية للفرقاء في الإختيار بين الأخذ بأحكام الإتفاقية القنصلية أو الأخذ بأحكام المعاهدات السابقة لها . واعتبر أن سمو الإتفاقية الدولية المتعددة الأطراف مكرّس بالمادة/١٠٣/ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقر ، في حال التعارض بين الإلتزامات ، بتفوق الإلتزامات النابعة من الميثاق الأممي على الإلتزامات الأخرى[١] . بينما رأى البعض الآخر في اتفاقية فيينا اتفاقية مرنة تحترم ما سبقها من إتفاقيات ومعاهدات ، معتبراً أن هناك نوعين من الإتفاقيات الجماعية : اتفاقيات تتضمّن أحكامها القواعد العليا الثابتة للقانون الدولي كشرعة الأمم المتحدة ، واتفاقيات جماعية أخرى مرنة تحترم ما سبقها من اتفاقيات كإتفاقية فيينا[٢] . ودعا هذا الفريق بالتالي إلى إقرار النص كما ورد من لجنة القانون الدولي ، وهذا ما حصل بالفعل بعد أن سحبت الهند اقتراحها المتعلق بمراجعة وتعديل أحكام الاتفاقيات السابقة المتعارضة مع أحكام الاتفاقية ، وتقدمت ست دول[٣] باقتراح شفهي[٤] تضمنت فقرته الأولى النص المقترح من لجنة القانون الدولي ، تمت الموافقة عليه بغالبية ٢٣ صوتاً ضد ٦ وامتناع ٣٦ .

وإذا عدنا الى ميدان التطبيق العملي وجدنا أن العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والاتفاقات السابقة لها تبرز في حالات ثلاث :

١ ـ التوافق بين أحكام الاتفاقيتين ، وهذا يسمح بتطبيقهما دون إشكال .

٢ ـ إقرار الاتفاقات السابقة أحكاماً أكثر رعاية من أحكام اتفاقية فيينا وهذا

---

(١) راجع الفقرة الثانية من الاقتراح الهندي :

- U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 155; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 70.

كذلك راجع أقوال المندوب الهندي في :

- U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 233 - 234.

(٢) راجع ما قاله المندوب المكسيكي في :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 237.

(٣) هي : الهند وسيلان ومصر ومالي ويوغوسلافيا وليبريا .

(٤) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/SR. 28.

يسمح بتطبيق الاتفاقات السابقة دون جدال .

٣ ـ إقرار اتفاقية فيينا احكاماً أكثر رعاية من الاتفاقات السابقة . والحل الأفضل هنا هو ، في رأينا ، الحل الذي اعتمدته وزارة الخارجية الأميركية في عام ١٩٦٨ في ردّها على استفسار السفارة البريطانية في واشنطن عن مدى موافقتها على تبادل المعاملة بالمثل مع بريطانيا من اجل تطبيق أحكام اتفاقية فيينا القنصلية التي تعتبر أكثر رعاية من تلك التي تضمنتها المعاهدة القنصلية بين البلدين لعام ١٩٥١ . وقد فرقت الخارجية الأميركية عند تفسيرها للفقرة الأولى من المادة/٧٣/ من اتفاقية فيينا القنصلية بين حالتين : حالة وجود تعارض مباشر بين أحكام الاتفاقية وأحكام المعاهدة ، وحالة عدم وجود هذا التعارض . ففي الحالة الأولى تطبق أحكام المعاهدة وفي الثانية يمكن تطبيق أحكام الاتفاقية الأكثر رعاية[(١)] .

ثانياً ـ العلاقة بين اتفاقية فيينا والاتفاقات اللاحقة

على الرغم من أن الفقيه زوريك قد ضمن المادة /٣٨/ من مشروعه القنصلي فقرة مماثلة للشق الثاني من المادة/٣٣/ من مشروع فريق هارفارد المشار اليها ، نصت على عدم حؤول الاتفاقية المقترحة دون عقد معاهدات ثنائية في المستقبل تتعلق بالعلاقات القنصلية[(٢)]، فإن لجنة القانون الدولي لم تضمّن المادة/٧١/ من مشروعها نصاً مماثلاً واكتفت بالتمنّي ، لدى تعليقها على المادة /٧١/ ، بأن تصبح الاتفاقية مرجعاً لكل اتفاقية خاصة تتعلق بالعلاقات القنصلية التي قد تعقدها الدول في المستقبل[(٣)] .

وخلال المؤتمر تقدمت هولندا[(٤)] والنمسا[(٥)] وكندا[(٦)] باقتراحات لتعديل المادة /٧١/ من مشروع الاتفاقية بحيث يصبح بامكان الدول عقد معاهدات لاحقة .

---

(١) Whiteman : Digest, Vol. 7, 1970, PP. 720 - 721

(٢) راجع نص المادة ٣٣ من مشروع فريق هارفارد ونص الفقرة الثانية من مشروع زوريك :
I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 103.

(٣) راجع : U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 41.

(٤) U.N doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 8; Ibid. P. 55.

(٥) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 28; Ibid. P. 57.

(٦) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 136; Ibid. P. 69.

ثم وحّدت هذه الدول اقتراحاتها وقدمت اقتراحاً مشتركاً[1] نص على أن « لا تؤثر أحكام هذه المادة في المعاهدات أو الاتفاقات الدولية الراهنة واللاحقة (المعقودة) بين الدول الأطراف فيها » . كما تقدمت الهند باقتراح[2] نصت فقرته الأولى على أن « ليس في هذه الاتفاقية ما يمنع الدول من عقد اتفاقات ثنائية أو اتفاقيات تؤكد أو تكمل أو تطور نصوصها » .

واتفق المؤتمرون على ضرورة النص على عدم حؤول الاتفاقية دون عقد معاهدات قنصلية لاحقة ، معتبرين أن للدول كامل الحق في هذا وبأن تطور القانون الدولي يفرض الافساح في المجال أمام عقد هذه المعاهدات التي تقوم بتفصيل القواعد العامة التي تقرها الاتفاقية الجماعية[3] . وهكذا أقرت اللجنة الأولى ، بالغالبية ، الفقرة الثانية من الاقتراح الشفهي الذي تقدمت به الدول الست المذكورة . وفي الهيئة العامة أقرت المادة /٧١/ (المادة /٧٣/ من الاتفاقية النهائية) بالاجماع[4] .

إلّا أن هناك مسألة لم تتطرق إليها المادة /٧٣/ تتعلق بعقد معاهدة لاحقة بين طرفين أو أكثر من الأطراف في إتفاقية فيينا تتعارض بعض أحكامها مباشرة مع أحكام الاتفاقية بدلاً من أن تكون مؤكدة لها ومكملة لأحكامها . وبرأينا أن الحل في هذه الحالة يكون بتطبيق أحكام المادة /٣٠/ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة في ٢٣ أيار (مايو) ١٩٦٩ والتي تنص على ما يلي :[5]

١ ـ مع مراعاة ما جاء في المادة /١٠٣/ من ميثاق الأمم المتحدة ، فإن حقوق والتزامات الدول الأطراف في معاهدات متتابعة تتعلق بموضوع واحد تتحدد وفق الفقرات التالية :

---

(١) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 154; Ibid. P. 70.

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 155; Ibid. P. 70.

(٣) راجع المناقشات التي دارت في اللجنة الأولى :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 235 - 237.

(٤) Ibid. P. 80.

(٥) راجع نص المادة بالانكليزية في :
U.N. Conference on the Law of Treaties, Official Records, Documents of the Conference, New York 1971, P. 294.

٢ ـ عندما تنص معاهدة على أنها خاضعة لأحكام معاهدة سابقة أو لاحقة ، أو على أنها لا ينبغي أن تعتبر غير متلائمة مع مثل هذه المعاهدة ، فإن أحكام هذه المعاهدة الأخرى هي التي تسود .

٣ ـ عندما يكون كل الأطراف في المعاهدة السابقة أطرافاً كذلك في المعاهدة اللاحقة ، دون أن تكون المعاهدة السابقة قد انتهت أو أن أحكامها قد علقت طبقاً للمادة ٥٩ ، فإن المعاهدة السابقة لا تطبق إلاّ بمقدار ما تكون أحكامها متلائمة مع أحكام المعاهدة اللاحقة .

٤ ـ عندما لا يكون جميع أطراف المعاهدة السابقة أطرافاً في المعاهدة اللاحقة تطبّق القاعدتان التاليتان :

(أ) في العلاقة بين الدول الأطراف في المعاهدتين تطبق القاعدة الواردة في الفقرة /٣/ .

(ب) في العلاقة بين دولة طرف في المعاهدتين ودولة طرف في إحداهما فقط، تحكم المعاهدة المشتركة بين الطرفين حقوقهما والتزاماتهما المتبادلة .

٥ ـ ليس في حكم الفقرة /٤/ ما يخل بالمادة /٤١/ . . . » .

وهكذا يمكن القول أن المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا هي التي تسود مهما تعارضت أحكامها مع أحكام هذه الاتفاقية ، إلاّ إذا تضمنت نصاً يخضعها لأحكام الاتفاقية .

وليس من الضروري ، عند قيام بعض الدول الأطراف في اتفاقية فيينا بعقد معاهدات ثنائية لاحقة لها ، تبليغ الدول الأعضاء الأخرى بذلك ما دامت المادة /٤١/ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تنص في قسمها الثاني[1] على إعفاء فرقاء الاتفاقية الجماعية من هذا التبليغ إذا تضمنت نصاً يجيز لهم عقد مثل هذه المعاهدات ، كما هو الحال في اتفاقية فيينا القنصلية وفقاً للمادة/٧٣/ منها[2] .

---

(١) راجع نص المادة /٤١/ في :

U.N. Conference on the Law of Treaties, Official Records, N. Y, 1971, P. 299.

(٢) راجع كذلك في هذا المجال :

Lee: «Vienna Convention», PP. 196 - 197.

النبذة الثانية

شرط الدولة الأكثر رعاية

يتضمن العديد من معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة ومثيلاتها والمعاهدات القنصلية بنوداً تهدف الى تحقيق حصول الدول ورعاياها على معاملة فضلى من الدولة المتعاقدة معها . ومن هذه البنود بند « المعاملة الوطنية National Treatment الذي يشترط قيام إحدى الدولتين المتعاقدتين بمعاملة رعايا الدولة الأخرى على قدم المساواة مع رعاياها[1] ، وبند « المعاملة العادلة أو المنصفة » Fair and Equitable Treatment الذي يفرض قيام دولة متعاقدة بمنح الدولة المتعاقدة معها معاملة عادلة بالمقارنة مع تلك التي تمنحها لدولة ثالثة[2] . إلاَّ أن البند الأهم والأكثر استعمالاً هو « شرط الدولة الأكثر رعاية » حيث تتعهد كل من الدولتين المتعاقدتين بأن تقوم بمعاملة الدولة الأخرى أو رعاياها معاملة لا تقل رعاية عن تلك التي تقدمها أو ستقدمها لأية دولة ثالثة في مختلف الحقول ، أو في حقول معينة تحددها المعاهدة المعقودة بينهما . ويؤدي هذا إلى تعميم أحكام معاهدة معينة على أطراف معاهدة أخرى ، مما يزيد من أهمية المعاهدات الثنائية كمصدر من مصادر القانون نظراً لتزايد عدد المستفيدين من أحكامها[3] .

وقد اعتبرت لجنة القانون الدولي شرط الدولة الأكثر رعاية وسيلة فاعلة لتحقيق المساواة بين الدول[4] ، وحددت محكمة العدل الدولية الهدف من

---

(١) راجع مثلاً المادتين ٦ و ٢٥ من معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة الموقعة بين الولايات المتحدة وألمانيا الفدرالية في ٢٩ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٥٤ والمنشورة في :
U.N.T.S., Vol. 273, P. 3.

(٢) راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة ١٧ من معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة الموقعة بين الولايات المتحدة وهولندا في ٢٧ آذار (مارس) ١٩٥٦ والمنشورة في :
U.N.T.S., Vol. 258, P. 231.

(٣) راجع حول هذه البنود :
Bishop, William W .: «General Course of Public International Law», Chapter 10 (Treaties of Commerce and Consular Rights). R.C.A.D.I., Tome 115, 1965 - 2 P.P. 336 — 373.

(٤) Report of the I.L.C. on the Work of its 30th. Session (8 May - 28 July 1978), General

إدراج هذا الشرط في المعاهدات بأنه « إقامة المساواة الأساسية بين الدول دون تمييز بينها »[1] . وعرفت لجنة القانون الدولي الشرط في المادة الرابعة من مشروعها المتعلق بتقنين قواعد شرط الدولة الأكثر رعاية[2] على الشكل الآتي:

« شرط الدولة الأكثر رعاية هو شرط تتضمنه معاهدة ما وتقوم بموجبه إحدى الدول بمنح دولة أخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية في مجال متفق عليه من مجالات العلاقات بينها »[3] .

أما معاملة الدولة الأكثر رعاية Most- Favoured- Nation Treatment فعرّفتها في المادة الخامسة من مشروعها بأنها « معاملة تقدمها الدولة المانحة إلى الدولة المستفيدة أو إلى أشخاص أو أشياء تربطها بهذه الأخيرة علاقة ما ، لا تقل رعاية عن المعاملة التي تمنحها لدولة ثالثة أو لأشخاص أو لأشياء تربطها بهذه الدولة الثالثة العلاقة عينها »[4] .

ومن هذين التعريفين ، يتبين لنا أن شرط الدولة الأكثر رعاية لا يقتصر على منح معاملة الدولة الأكثر رعاية للدول ، كالمعاملة المتعلقة ببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية ، وإنما يشمل الأشخاص الذين تربطهم بهذه الدول علاقة الجنسية[5] والأشياء ، كالسفن والطائرات والبضائع ، التي تربطها بها

Assembly Official Records, 33 Session, Supplement No. 10 (A/33/10).

U.N., New York, 1978, P. 15.

(١) Case Concerning «Rights of Nationals of the U.S.A. in Morocco», Judgement of August 27, 1952, International Court of Justice Reports 1952. P. 192.

(٢) منذ عام ١٩٦٧ باشرت لجنة القانون الدولي محاولتها تقنين شرط الدولة الأكثر رعاية وقد أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة اللجنة بقرارها رقم ٢٤٠٠ ، تاريخ ١٩٦٨/١٢/١١ ، بمواصلة جهودها في هذا المجال وكررت التوصية في جميع دوراتها اللاحقة . وتناولت اللجنة في عدد من تقاريرها السنوية المراحل التي قطعتها في عملها في هذا المجال . وسنعتمد هنا على آخر تقرير لها حصلنا عليه ، وهو صادر عام ١٩٧٨ .

(٣) راجع نص المادة بالإنكليزية وتعليق اللجنة عليها في :

I.L.C. Report on the Work of its 30th Session, op. cit., PP. 33 - 45.

(٤) راجع نص المادة بالإنكليزية وتعليق اللجنة عليها في :

Ibid. PP. 41 -47.

(٥) أشخاص حقيقيين كالمواطنين ، ومعنويين كالشركات التي تحمل غالباً جنسية الدولة التي يقوم فيها مركزها الرئيسي .

علاقة مكان التسجيل أو المصدر .

وسنعرض في الأسطر التالية الأشكال التي يبرز فيها شرط الدولة الأكثر رعاية ومجاله وكيفية تطبيقه في حقل العلاقات القنصلية ، وأسباب خلو اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من بند يتضمنه .

أولاً ـ أشكال شرط الدولة الأكثر رعاية

١ ـ إذا نظرنا إلى الشرط من زاوية شموليته قلنا بوجود شرط مطلق او محدود أو خاص . فالشرط المطلق هو الذي تتعهد بموجبه دولة ما منح دولة أخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية في مختلف الحقول والمجالات . وغالباً ما يتم ذلك بين الدول المتجاورة أو المنتمية إلى قومية واحدة . أما الشرط المحدود فيقتصر على حقل معين ترعاه معاهدة بين دولتين كالمعاهدات التجارية او القنصلية . . . وقد يحصر مفعول الشرط في بعض جوانب المعاهدة دون سواها فيعتبر عندها شرطاً خاصاً .

٢ ـ وإذا نظرنا إلى الشرط من زاوية صياغته قلنا بوجود شرط إيجابي وآخر سلبي . وينص الشرط الايجابي على منح دولة ما معاملة الدولة الأكثر رعاية لدولة أخرى ، بينما ينص الشرط السلبي على عدم معاملة دولة ما لدولة أخرى معاملة تقل رعاية عن معاملتها لدولة ثالثة(١) .

٣ ـ وإذا نظرنا إلى الشرط من زاوية تبادل مفاعيله قلنا بشرط متبادل وشرط من جانب واحد Unilateral . والمثل على الشرط الأخير اتفاقيات الامتيازات الأجنبية في عهد الامبراطورية العثمانية ، وتوقيع دولة لا سواحل بحرية لها معاهدة مع دولة ساحلية تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية ، تمنح فيها الدولة الثانية الدولة الأولى حقوقاً بحرية في مرافئها دون أن يكون بامكان الأولى مبادلتها هذه الحقوق بمثيلاتها نظراً لطبيعتها الجغرافية المغلقة(٢) .
إلّا أن شرط الدولة الأكثر رعاية هو في غالبيته العظمى شرط متبادل يلجأ إليه كلا الفريقين المتعاقدين .

---

(١) راجع أمثلة من معاهدات قنصلية في :
Zourek : Ist Report, I.L.C. Yearbook 1957, P. 20.

(٢) I.L.C. Report on the Work of its 30th. Session, 1978, op. cit. P. 35.

٤ ـ وإذا نظرنا الى الشرط من زاوية العمل القانوني الذي يبرز من خلاله ، قلنا بشرط تعاهدي وشرط غير تعاهدي . ونقصد بالشرط التعاهدي ما يرد ضمن معاهدة ، وهو الشكل الغالب والأساسي . إلاّ أن الشرط قد يرد ضمن قانون تشريعي أو إعلان أو مرسوم وهي حالات نادرة تخرج عن نطاق دراستنا هذه ، ويعتبر شرطاً غير تعاهدي .

٥ ـ وإذا نظرنا إلى الشرط من زاوية تنفيذه قلنا بوجود شرط مطلق أي غير مشروط Unconditional وبآخر مشروط Conditional . وهذا الأخير يبرز في نص يتوقف تطبيقه على دفع الدولة المتعاقدة تعويضاً Compensation أو بدلاً ، موازياً للتعويض أو البدل الذي تدفعه الدولة الثالثة المستفيدة من المعاملة الأكثر رعاية . وقد ظهر هذا النوع للمرة الأولى في معاهدة الصداقة والتجارة التي عقدتها الولايات المتحدة مع فرنسا في ٦ شباط (فبراير) ١٧٧٨ ، ثم ظهر في غالبية المعاهدات القنصلية والتجارية خلال القرن التاسع عشر . والمثل على ذلك معاهدة الصداقة والتجارة الموقعة بين فرنسا وبوليفيا عام ١٨٣٤ التي نصت في مادتها /٣٠/ على منح معاملة الدولة الأكثر رعاية دون تعويض إذا كانت الفوائد التي تقرها تمنح للدولة الثالثة دون تعويض ، ومقابل تعويض إذا كانت الفوائد تمنح مقابل ذلك .

ويفترض تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية المشروط ، الاتفاق على التعويض ومقداره قبل منح المعاملة الأكثر رعاية . وقد يكون التعويض سياسياً أو اقتصادياً مما يؤدي الى استغلاله وإلى الإخلال بالمساواة ولا سيما أن المقابل الذي تدفعه دولة ما لدولة أخرى تربطها بها علاقات اقتصادية واسعة للحصول على معاملة أكثر رعاية لا يمكن أن يكون عادلاً إذا طولب بمثله من أجل منح معاملة مماثلة لدولة ثالثة لا تربطها بالدولة صاحبة العلاقة سوى علاقة اقتصادية محدودة[١] . لهذا تعرض الشرط المشروط هذا لانتقاد علماء القانون الدولي وتخلت عنه دول عدة ، كالولايات المتحدة التي تخلت عنه في جميع معاهداتها التجارية ابتداء من عام ١٩٢٣ ، تاريخ عقدها معاهدة الصداقة

---

(١) - Bishop, William W: op. cit., PP. 366 - 369.
- Zourek: Ist. Report, op. cit. P. 21.

والتجارة والملاحة مع المانيا . وجاء ذلك نتيجة تغيّر معطيات التجارة الدولية وازدهارها وتوسع حجم المبادلات التجارية بين الدول[1] . واليوم يندر وجود شرط الدولة الأكثر رعاية بوجهه المشروط ، إلاّ أن هذا لا يعني أن الشرط المطلق لا يتطلب حدّاً معيناً من المستلزمات يجب توافرها من أجل تطبيقه ، وهذا ما سنعرضه في المقطع التالي .

ثانياً ـ مستلزمات تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية

تراعى في تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية الأمور الآتية :

١ ـ مبدأ المعاملة بالمثل. ـ يقترن إدراج شرط الدولة الأكثر رعاية في غالبية الاتفاقيات بمبدأ المعاملة بالمثل ، بحيث يتوقف تطبيق معاملة الدولة الأكثر رعاية على اعتراف الدولة المستفيدة بحق الدولة المانحة في الاستفادة من المعاملة عينها في أراضيها .

وقد تقوم دولة ما بمنح دولة أخرى على أساس المعاملة بالمثل ، حصانات وامتيازات قنصلية أكثر رعاية من تلك التي تمنحها لدول أخرى تربطها بها معاهدات قنصلية تتضمّن شرط الدولة الأكثر رعاية . فهل يحق لهذه الدول المطالبة بمنحها الحصانات والامتيازات عينها ؟

إن الجواب واضح ، فما دام منح هذه الامتيازات والحصانات قد تمّ على أساس المعاملة بالمثل فإن حق هذه الدول بالاستفادة من شرط الدولة الأكثر رعاية يتوقف على قيامها بمنح حصانات وامتيازات مماثلة لبعثات الدولة المضيفة المعتمدة لديها ، أي أن تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية يستلزم تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل ، بحيث تتبادل الدولتان منح بعثات كل منهما في أراضي الدولة الأخرى حصانات وامتيازات مماثلة[2] ، وهذا ما اعتمدته وزارة الخارجية الأميركية في مناسبات عدة[3] نذكر منها جوابها عن سؤال وجهه السناتور

---

(١) Instruction of 18-8-1923, Secretary of State Hughes to Diplomatic Officers; Hackworth: Digest, Vol. 5, 1943 P. 272.

(٢) راجع :

- Hyde, Charles Cheney : «International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the U.S.A.». Vol. 2, 2nd. ed., Little Brown and Co., Boston, 1951, P. 1355.

- B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, London, 1965 P. 198.

(٣) Hackworth: Digest, Vol. 4, Washington 1942, PP. 702 - 704, 784 - 785.

Mundt خلال مناقشة المعاهدة القنصلية الأميركية السوفياتية في الكونغرس في عام ١٩٦٧ وتعلق بمدى ما تملكه الدول التي تربطها بالولايات المتحدة معاهدات تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية من حق في المطالبة بالاستفادة من أحكام المادة/١٩/ من المعاهدة المذكورة والمتعلقة بالحصانة القضائية للموظفين القنصليين ، وقد أجابت الخارجية الأميركية بأن الولايات المتحدة ستستجيب لطلب هذه الدول بعد الحصول على تأكيدات خطية منها تقر منح الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في أراضيها معاملة مماثلة ، كما ستطلب منها مراعاة إجراءات الفقرة الثالثة من المادة الثانية والمادة السادسة من المعاهدة والمتعلقتين بالحصول على الموافقة المسبقة على تعيين رؤساء البعثات القنصلية وبالاعلام المسبق بتعيين الموظفين القنصليين الآخرين[1] .

٢ ـ حالات إستثنائية . ـ هناك حالات إستثنائية تضطر معها دولة ما إلى منح دولة معينة امتيازات خاصة تفرضها ظروف معينة ، جغرافية أو اقتصادية أو اجتماعية ، ولا يمكن للدول التي تربطها مع هذه الدولة معاهدات تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية المطالبة في هذه الحالات بالحصول على امتيازات مماثلة . والمثل على ذلك قيام دولة ما بمنح الدولة المجاورة لها حق اقامة قنصلية في المناطق الحدودية لتسهيل اجراءات السفر بين الدولتين . ففي هذه الحالة ليس للدول الأخرى المطالبة بمعاملة الدولة الأكثر رعاية من أجل افتتاح قنصليات في المناطق عينها . ويعرف هذا الاستثناء باسم مواصلات المنطقة الحدودية Frontier zone traffic[2] . وكذلك لا يطبق شرط الدولة الأكثر رعاية للحصول على معاملة مماثلة لتلك التي تمنحها دولة ساحلية لدولة داخلية Land Locked state من أجل تنظيم حقها في الوصول الى البحر والاستفادة منه[3] . وهناك مثال آخر يتعلق بوضع الأماكن المقدسة الاسلامية في المملكة العربية السعودية التي يحرم التجوّل فيها على غير المسلمين ، فلا يمكن للبعثات الأجنبية المعتمدة في المملكة المطالبة بمنح موظفيها من غير المسلمين حرية التجول في هذه الأماكن على قدم المساواة مع موظفي البعثات الإسلامية فهذا

---

(١) - Assistant Secretary of State Mac Arthur to Senator Mundt 17/12/1967;
Whiteman : Digest, Vol. 7, 1970, PP. 510 - 511.

(٢) Zourek: 2nd Report, I.L.C. Yearbook 1960, Vol. 2, P. 22.

(٣) Ibid. P. 22.

الحق بالتجول لا يمنح لدولة دون أخرى وإنما يمنح على قدم المساواة لجميع المسلمين ، لأية دولة انتموا، دون غيرهم ، بسبب عوامل دينية . وأكدت الكتب المتبادلة بين الولايات المتحدة الأميركية والمملكة السعودية الملحقة بمعاهدة ١٩٣٣/١١/٧ بينهما على حق المملكة هذا وعدم إمكان مطالبة الولايات المتحدة بمعاملة الدولة الأكثر رعاية في هذا المجال[١] . وتستثني بعض المعاهدات من تطبيق الشرط ، المعاملة الممنوحة لدول ترتبط مع الدولة المانحة باتحاد جمركي أو اقتصادي أو تنتمي معها إلى منظمة إقليمية كالجامعة العربية ، أو تلك الممنوحة تنفيذاً لاتفاق يحول دون ازدواجية الضريبة[٢]

٣ ـ تأثير انتهاء العمل بالمعاهدات القنصلية في شرط الدولة الأكثر رعاية . ـ إن انتهاء العمل بالمعاهدة التي تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية يلغي الشرط حكما كما يلغي جميع الامتيازات التي نجمت عن تطبيقه . كذلك فإن إلغاء معاهدة سبق أن استفادت دولة ثالثة من امتيازات تضمنتها أحكامها تطبيقاً لشرط الدولة الأكثر رعـاية ، لا بد أن يؤدي إلى إلغاء هذه الامتيازات[٣] . ومن البديهي أيضاً أن لا تتمكن دولة ما من التذرع بشرط الدولة الأكثر رعاية للحصول على معاملة مميزة سبق منحها لدولة أخرى بموجب معاهدة توقف العمل بها . وهذا ما أقرته محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في ٢٧ آب (أغسطس) ١٩٥٢ والمتعلق بقضية الرعايا الأميركيين في المغرب حيث اكّدت أنه لا يمكن للولايات المتحدة ، اعتماداً على شرط الدولة الأكثر رعاية ، الوارد في معاهدة السلام والصداقة مع المغرب الموقعة بتاريخ ١٨٣٦/٩/١٦ ، المطالبة بمنحها حقوقاً مماثلة لتلك التي أقرتها المعاهدة المغربية ـ البريطانية لعام ١٨٥٦ والمغربية ـ الإسبانية لعام ١٨٦١ ، بسبب توقف العمل بهاتين المعاهدتين[٤] .

---

(١) - Whiteman: Digest, Vol. 7, PP. 730 - 731.

(٢) راجع المادة /٣٢/ من المعاهدة اللبنانية اليونانية الموقعة في ١٩٤٨/١٠/٦

(٣) Zourek : 2nd. Report - , op. cit. P. 20.

(٤) Yearbook of the Int. Court of Justice (1952 - 1953), PP. 69 - 70.

ثالثا ـ مجال تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية في حقل العلاقات القنصلية(١)

يختلف مجال تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية في حقل العلاقات القنصلية باختلاف المجالات التي تحددها له المعاهدات القنصلية التي يرد ضمنها فهو:

١ ـ قد يشمل مختلف أوجه معاملة القناصل ، كما ورد في المادة الأولى من معاهدة ٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٣٣ بين الولايات المتحدة والمملكة السعودية ، والمادة الثانية من معاهدة ٢٣ أيار (مايو) ١٩٢٩ بين بلجيكا وايران . . . وقد يشمل مختلف أوجه معاملة الرعايا والشركات كالمادة/٣٢/ من معاهدة ٦ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٤٨ بين لبنان واليونان .

٢ ـ وقد يشمل وظائف القناصل وحصاناتهم وامتيازاتهم ، كما ورد في المادة /٢٢/ من معاهدة التجارة والملاحة بين السويد والمانيا الموقعة في ١٩٢٦/٥/١٤ ، والمادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية المعقودة بين الولايات المتحدة والفيليبين في ١٩٢٧/٣/١٤ . . . وقد يقتصر على الحصانات والامتيازات دون الوظائف ، كما ورد في المادة /٨/ من معاهدة ١٩٣٣/٥/١٢ بين كندا وفرنسا والمادة /٢/ من اتفاق الصداقة والتجارة المعقود بموجب كتب متبادلة في ١٩٤٦/٥/٤ بين الولايات المتحدة واليمن . . .

٣ ـ وقد يحصر في نطاق ضيّق كحصره في حصانة من الحصانات ، كما ورد في الفقرة الثانية من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية المعقودة في ١٩٥٨/٥/٢٥ بين الاتحاد السوفياتي والمانيا والتي نصت على تطبيق معاملة الدولة الأكثر رعاية بين الدولتين في مجال الإعفاءات الضرائبية على الدخل . . .

٤ ـ وقد يحصر في نطاق إنشاء القنصليات وتحديد موقعها ، كما ورد في المادة /٦/ من معاهدة الصداقة والملاحة بين تشيلي والسويد المعقودة في ٣٠ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٣٦ ، والمادة /٣/ من الاتفاقية القنصلية بين المملكة المتحدة واليونان تاريخ ١٩٥٣/٥/١٧ . . .

---

(١) Zourek : 2nd. Report, op. cit. PP. 22 - 25.

رابعاً ـ أسباب عدم تضمين إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية شرط الدولة الأكثر رعاية

يعود خلو إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (وقبلها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية) من بند ينص على شرط الدولة الأكثر رعاية ، الى أسباب حددها زوريك في تقريره الثاني ، وهي[1] :

١ ـ إن خلو عدد كثير من المعاهدات القنصلية من شرط الدولة الأكثر رعاية يؤكد رغبة الدول في منح معاملة الدولة الأكثر رعاية لجميع الدول على قدم المساواة ، وهكذا ، فإن إدراج هذا الشرط في اتفاقية جماعية يتعارض مع انتفاء هذه الرغبة .

٢ ـ إن الاتفاقية القنصلية لن تؤثر في المعاهدات القنصلية السابقة لها كما أنها لن تحول دون عقد معاهدات لاحقة ، وبالتالي فإن إدراج الشرط ضمن بنودها يثير صعوبات بسبب كثرة عدد الدول المشاركة في الاتفاقية والتي قد تطالب بالاستفادة من أية معاملة أكثر رعاية قد تتضمنها المعاهدات الثنائية المتعددة مما يتناقض مع إرادة الدول .

٣ ـ إن الحاجة لإدراج هذا الشرط في اتفاقية جماعية هي أقل بكثير من الحاجة لإدراجه في معاهدات ثنائية . فشرط الدولة الأكثر رعاية يهدف الى التوسع في تطبيق أحكام معاهدة ما لتشمل غير أطرافها ، بينما تنتفي الحاجة إلى هذا التوسع في الاتفاقية الجماعية لكثرة عدد الدول المشتركة فيها .

النبذة الثالثة

أهم المعاهدات والاتفاقيات القنصلية

تتميّز المعاهدات القنصلية الثنائية عن الاتفاقيات الجماعية بوجهها العملي نظراً لاشتمالها على تفصيلات تطبيقية للمبادىء العامة التي تقرها الاتفاقيات الجماعية خصوصاً الشارعة منها كاتفاقية فيينا القنصلية ، بحيث يمكن القول أنها تقوم على الصعيد الدولي بدور مشابه للدور الذي تقوم به على

(١) Zourek: 2nd Report. op. cit., P. 25.

الصعيد الداخلي المراسيم التطبيقية التي تضع التفاصيل التنفيذية للقوانين المشتملة على مبادىء عامة في الغالب . وقد ذكرنا سابقاً أن اتفاقية فيينا القنصلية لم توقف العمل بالمعاهدات السابقة لها كما أنها لم تسد الطريق في وجه عقد معاهدات واتفاقيات لاحقة لها ، وتعتبر هذه المعاهدات والاتفاقيات مصدراً من مصادر القانون القنصلي خاصة وأن تطبيق أحكامها لا ينحصر عادة بأطرافها وإنما يمتد ليشمل دولاً أخرى نتيجة لتطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية .

وسنعدد فيما يلي أهم المعاهدات والاتفاقيات الدولية السابقة لاتفاقية فيينا واللاحقة لها والتي سنستشهد بأحكامها في فصول الدراسة المختلفة[1] ، مع الإشارة إلى وجود العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بجوانب مختلفة من الحياة الدولية من اقتصادية وتجارية وإنسانية وثقافية وسياحية . . . . والتي تتضمن فيما تتضمن أحكاماً قنصلية يعود إليها الموظف القنصلي في ممارسته لوظائفه ، وسنشير إليها في مكانها من الدراسة[2] .

أولاً ـ المعاهدات والاتفاقيات القنصلية السابقة لاتفاقية فيينا

منها اتفاقيات جماعية إقليمية ومنها معاهدات ثنائية .

١ ـ الاتفاقيات الجماعية الاقليمية : وأهمها اتفاقية هافانا للمبعوثين القنصليين التي عقدت في ٢٠ شباط (فبراير) ١٩٢٨ بين الدول الأميركية وتألفت من ديباجة و ٢٥ مادة[3] .

٢ ـ المعاهدات القنصلية الثنائية[4] ومنها :

---

(١) عدّدنا سابقاً خلال دراسة التطور التاريخي للعلاقات القنصلية أهم المعاهدات القنصلية الثنائية التي عقدت خلال القرن التاسع عشر والقرن العشرين ، السابقة لاتفاقية فيينا واللاحقة لها .

(٢) كالاتفاقيات الدولية المتعلقة بمسائل القانون الدولي الخاص ، والمعاهدات القضائية واتفاقات استرداد المجرمين واتفاقات الطيران والملاحة والتبادل التجاري . . .

(٣) راجع نص الاتفاقية في :

League of Nations Treaty Series, Vol. CLV, 1934 - 1935, P. 301..

(٤) يجمع غالبية الفقهاء على إطلاق تعبير المعاهدات القنصلية Consular Treaties على جميع الاتفاقات القنصلية الثنائية بقطع النظر عن التعبير المستعمل في تسميتها ، فيقال مثلاً المعاهدة القنصلية الأميركية البريطانية .U.S. - U.K Consular Treaty سواء كان اسمها الحقيقي كذلك أو الاتفاق القنصلي الأميركي البريطاني U.S. - U.K. Counsular Agreement . . ، وهذا ما سنتبعه خلال الدراسة . أما هنا فإننا نذكر التعبير الذي ورد في تسمية هذه الاتفاقات .

ـ المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية الموقعة في بيروت في السادس من تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٤٨[1] ـ Treaty on Consular Arrangements, Navigation, Civil and Commercial Rights and Establishment.

ـ الاتفاقية القنصلية الأميركية ـ البريطانية التي وقعت في واشنطن في ٦ حزيران (يونيو) ١٩٥١[2] United States- United Kingdom Consular Convention.

ـ الاتفاق القنصلي الصيني ـ السوفياتي الموقع في بكين في ٢٣ حزيران (يونيو) ١٩٥٩[3] Sino - Soviet Consular Agreement

ـ المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية التي وقعت في بلغراد في ١٨ آذار (مارس) ١٩٦٠[4]. Yugoslavia - Austria Consular Treaty

ثانياً ـ المعاهدات والاتفاقيات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا

منها اتفاقيات جماعية إقليمية ومنها معاهدات ثنائية :

١ ـ الاتفاقيات الجماعية الاقليمية ، وأهمها الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية المعقودة في باريس في ١١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٧[5] ، وتتألف من ٥٧ مادة تعالج فقط الوظائف القنصلية المتنوعة .

٢ ـ المعاهدات القنصلية الثنائية ومنها :

ـ الاتفاقية القنصلية الأميركية ـ السوفياتية التي وقعت في موسكو في ١

---

(١) سجلت في الأمم المتحدة في ٢٣ نيسان (ابريل) ١٩٥١ برقم ١١٧٩ ونشرت في :
U.N.T.S., Vol. 87(1951), PP. 352 - 381.

وهي منشورة كذلك في « مجموعة لبنان في معاهداته واتفاقاته » لأبي فاضل وملحة وكريدي . ص ٣٩٨ ـ ٤٢٠ من الجزء باء ـ كاف .

(٢) وهي مسجلة في الأمم المتحدة تحت رقم ٢١٧٤ ومنشورة في :
U.N.T.S., Vol. 165 (1953), P. 121...

(٣) وهو مسجل في الأمم المتحدة تحت رقم ٥٠٩٢ ومنشور في :
U.N.T.S., Vol. 356 (1960), P. 83...

(٤) دخلت حيّز التنفيذ في ١٩٦٨/٩/٢٦ ، وسجلت في الأمم المتحدة برقم ١٠٩١٥ في ١٩٧١/١/٨ ونشرت في :
U.N.T.S., Vol. 763 (1971), PP. 123 - 193.

(٥) وهي منشورة في :
- European Yearbook, 1967, Vol. 15, P. 285...
European Treaty Series, No. 61.

حزيران (يونيو) ١٩٦٤[١] .

- الاتفاقية القنصلية الفرنسية - السوفياتية ، التي وقعت في باريس في ٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٦[٢] .

- الاتفاقية القنصلية الأميركية - الفرنسية ، التي وقعت في باريس في ١٨ تموز (يوليو) ١٩٦٦[٣] .

- الاتفاقية القنصلية الفرنسية - التشيكية ، التي وقعت في براغ في ٢٢ كانون الأو ل (ديسمبر) ١٩٦٩[٤] .

وتتشابه هذه المعاهدات والاتفاقيات في تقسيماتها . فهي تبدأ بتحديد مفهوم بعض التعابير ثم تنتقل الى إيراد الأحكام المتعلقة بانشاء العلاقات القنصلية وتعيين موظفيها وممارستهم لمهامهم وما يتعلق بهذه الممارسة من حصول على الاجازة القنصلية وإعلام بالوصـول . . . وبعد ذلـك تتناول الحصانات والامتيازات القنصلية العائدة للبعثة وموظفيها ، ثم تتطرق للوظائف القنصلية بمختلف أنواعها وأخيراً تورد الأحكام العامة والختامية التي تتعلق بابرام المعاهدة وتنفيذها ومدتها وانتهاء العمل بها . . .

ونشير إلى ندرة المعاهدات القنصلية بين دول العالم الثالث ومنها الدول العربية ؛ وإلى تشابه المعاهدات المعقودة بين الدول الشيوعية أو بين الدول الغربية مع الملاحظة بأن الأو لى أكثر تركيزاً وأصغر حجماً[٥]، غير أن هذا الفارق قد زال بعد عقد معاهدات قنصلية عدة بين الكتلتين .

---

(١) دخلت حيز التنفيذ في ١٩٦٨/٧/١٣ وسجلت في الأمم المتحدة برقم ٩٣٨٣ ونشرت في :
- U.N.T.S., Vol. 655 (1969), P. 213...
- U.S.T., Vol. 19, Part 4, P. 5018...

(٢) دخلت حيز التنفيذ في ١٩٦٩/٩/١٩ وسجلت في الأمم المتحدة برقم ١٠٠٣١ ونُشرت في :
- U.N.T.S., Vol. 699 (1969), PP. 273 - 286.

(٣) دخلت حيز التنفيذ في ١٩٦٨/١/٧ وسجلت في الأمم المتحدة برقم ١٠٠٤٤ ونشرت في :
- U.N.T.S., Vol. 700 (1969), PP. 257...
- U.S.T., Vol 18, Part 3, PP. 2939 - 2955.

(٤) دخلت حيز التنفيذ في ١٩٧١/٢/٦ وسجلت في الأمم المتحدة برقم ١١٠٠٣ ونشرت في :
- U.N.T.S., Vol. 771 (1971), P. 61...

(٥) راجع المقارنة بين المعاهدات القنصلية الشيوعية والغربية في :
Lee; «Consular Law», PP. 309 - 310.

الفصل الثالث

المصادر الأخرى (الدولية والداخلية)

علاوة على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية القنصلية، يستمدالقانون القنصلي أحكامه من مصادر أخرى، دولية وداخلية، سنعرض لها في النبذتين التاليتين.

النبذة الأولى

المصادر الدولية الأخرى

يعتبرالعرف،المصدر الأساسي الثالث من مصادر القانون القنصلي (الفقرة الأولى). ولهذا القانون مصادره الدولية المساعدة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

العرف Custom

كان للعرف الدور الأول في تحديد القواعد المنظمة للعلاقات القنصلية بين الدول خلال تطورها التاريخي الطويل، وبرزت مجموعة من القواعد الدولية القنصلية توافقت الدول على اتباعها وجرى تكريسها في تشريعاتها الداخلية أو في معاهدات ثنائية عقدتها فيما بينها. وبعكس القانون الدبلوماسي الذي قننت بعض قواعده العرفية في مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ ومن ثم في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١، فإن القانون القنصلي بقي عرفياً على الصعيد الدولي حتى عام ١٩٦٣، تاريخ عقد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي جاءت تكرّس أهم القواعد العرفية التي استقرت عبر السنين، وتؤكد في الفقرة الأخيرة من ديباجتها «استمرار قواعد

القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية»[1]. ولقد وردت هذه الفقرة في الاقتراحين اللذين قدما إلى اللجنة الأولى للمؤتمر[2] وتعلقا بنص المقدمة، ولاقت تأييد المؤتمرين لها[3].

عرّفت المادة (٣٨/ ب) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية العرف بأنه «العادات الدولية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال». ورأت فيه المحكمة الدولية، في قرارها الصادر في ١٩٥٠/١/٢٠ المتعلق بدعوى كولومبيا على البيرو، حول حق اللجوء السياسي، «العادة الثابتة والمتماثلة والمقبولة بمثابة القانون»[4].

وعرّفه الدكتوران حامد سلطان وعبدالله العريان بأنه «مجموعة من الأحكام القانونية نشأت عن تكرار التزام الدول بها في تصرفاتها مع غيرها في حالات معينة بوصفها قواعد ثبت لها في اعتقاد غالبية الـدول المتحضرة وصف الإلـزام القانوني»[5]. وعرّفه الدكتور محمد المجذوب بأنه «مجموعة من القواعد القانونية تنشأ في المجتمع الدولي بسبب تكرار الدول لها مدة طويلة وبسبب التزام هذه الدول بها في تصرفاتها واعتقادها بأن هذه القواعد تتصف بالإلزام القانوني»[6].

يتبين من هذه التعاريف أن قيام القواعد العرفية ومنها القواعد العرفية

---

(١) وهذا النص مماثل لنص الفقرة الأخيرة من ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

(٢) الإقتراح السداسي U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 71 الذي تقدمت به الأرجنتين وسيلان وغانا والهند وأندونيسيا ومصر . والاقتراح العشري U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L.106 الذي تقدمت به الكونغو وأثيوبيا وغينيا وليبيريا وليبيا ومالي والمغرب وسيراليون وتونس وفولتا العليا . راجع :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 61, 65.

(٣) راجع : U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 246.
كذلك راجع مناقشة الفقرة في المؤتمر الدبلوماسي :
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 227 - 229.

(٤) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » ، دار اليقظة العربية . دمشق ١٩٧٣ . ص ٥٩ . وحول القضية راجع :
- Reports of the International Court of Justice, 1950, PP. 266..
- International Court of Justice Yearbook, 1950 - 1951, PP. 77 - 87.

(٥) د . حامد سلطان ود . عبد الله العريان : « أصول القانون الدولي » . دار النشر غير مذكورة . القاهرة ١٩٥٣ . ص ٣١ .

(٦) د . محمد المجذوب : المحاضرات المذكورة . ص ٥٢ .

القنصلية تستوجب توافر عنصرين : مادي ومعنوي .

ويفترض العنصر المادي وجود سابقة تتكرر ، وينجم عن تكرارها تعامل مشترك والسابقة قد تكون سابقة سياسية كالسلوك الذي تتبعه دولة ما في علاقاتها القنصلية مع دولة أخرى ، أو سابقة قضائية ترد في حكم قضائي دولي أو داخلي في مسألة ذات طابع دولي ، أو سابقة قانونية كنص يرد في قانون داخلي أو معاهدة[1] . ولا بد لهذه السابقة من أن يتكرر اعتمادها من الدول بشكل مستمر ، سواء أكان ذلك على الصعيد الإقليمي مما يؤدي إلى تبلور تعامل مشترك إقليمي أم على الصعيد الدولي مما يؤدي إلى بروز تعامل مشترك دولي . وهذا التعامل الذي تتوافق على اعتماده غالبية الدول على الصعيد الإقليمي أو الدولي يؤلف عرفاً إقليمياً أو دولياً بالتتالي[2] .

أما العنصر المعنوي للعرف فهو ذلك الاعتقاد الراسخ عند الدول بالزامية قواعده، واقتناعها بأنها قواعد قانونية واجبة التطبيق يفرضها التضامن الدولي الذي هو أساس العلاقات بين الدول. وفيه يكمن تفسير خضوع الدول للقواعدِ العرفية التي تكوّنت قبل وجودها.

والصعوبة الرئيسية هي في إثبات القاعدة العرفية بتأكيد توافر عنصريها المادي والمعنوي عن طريق إبراز إرادة أشخاص القانون الدولي العام من دول ومنظمات دولية. وتبرز إرادة الدول عبر ممارسة سلطاتها الثلاث لوظائفها، كممارسة السلطة التنفيذية للعلاقات الخارجية مع ما تتطلبه من تبادل للبعثات الدبلوماسية والقنصلية وما يرتبط بها من اعتماد أحكام وقواعد ترعى أوضاعها القانونية ووظائفها وحصاناتها وامتيازاتها وحصانات العاملين فيها وامتيازاتهم. . وكسن السلطة التشريعية قوانين ذات صفة دولية كالقوانين القنصلية. . . وكإصدار السلطة القضائية أحكاماً في قضايا ذات جوانب دولية. أما الهيئات الدولية كالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الإقليمية فإنها تساهم بما تقرّه من قواعد وتضعه من اتفاقيات وتصدره من أحكام (محكمة العدل الدولية)

---

(١) د . حسن الجلبي : « القانون الدولي العام » . الجزء الأول . مطبعة شفيق . بغداد ، ١٩٦٤ . ص ٥٦ .

(٢) د . علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » . الطبعة العاشرة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٧٢ . ص ٢٥ ـ ٢٦ .

في إثبات قواعد العرف.

وللقاعدة العرفية وجه سلبي، فهي غامضة تتصف بالعمومية وقد تثير العديد من المنازعات في معرض تطبيقها. إلا أن لها وجهاً إيجابياً يتمثل في مرونتها مما يجعلها قابلة للتطور ومواكبة الحاجات الجديدة وإن كان تطورها بطيئاً لا يجاري أحياناً التطور السريع للعلاقات الدولية.

الفقرة الثانية

المصادر الدولية المساعدة

وهي مبادىء القانون العامة والاجتهاد الدولي والفقه الدولي.

أولاً ـ مبادىء القانون العامة General Principles of Law

قد تواجه القنصل في ممارسته لأعماله مسائل لا يجد لها حلاً في أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو في القواعد العرفية أو في القوانين الداخلية والتعليمات القنصلية فيلجأ عندها لاعتماد مبادىء القانون العامة المبنية على فكرة العدالة والانصاف. وكما تتبوأ مبادىء العدالة والانصاف مركزاً مهماً في الحقل الداخلي فإن لها دوراً مهماً كذلك في الحقل الدولي. ومثالنا على ذلك العديد من اتفاقات التحكيم التي قامت على هذه المبادىء[1]. ولقد نادى غروسيوس منذ قرون بقانون طبيعي مستمد من مبادىء العدالة والانصاف والأخلاق يرعى العلاقات الدولية ويؤلف قاعدة السلوك العليا التي تلتزم بها الدول[2]، كما أقرت الأمم المتمدنة هذه المبادىء، واعتبرتها المادة (٣٨/ج) من نظام محكمة العدل الدولية مصدراً من مصادر القانون الدولي تلجأ إليه المحكمة إذا تعذر عليها تسوية النزاع استناداً إلى أحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو قواعد العرف. وأهم

---

(١) يذكر الدكتور حسن الجلبي في كتابة المذكور، ص ٦٢، عدداً من هذه الاتفاقات ومنها اتفاقا التحكيم بين بريطانيا والبرتغال، عام ١٨٦٩ بشأن النزاع حول جزيرة Bulama وعام ١٨٧٢ بشأن النزاع حول خليج Delagoa، واتفاق التحكيم بين الولايات المتحدة والمكسيك عام ١٩٢٣ بشأن التعويض عن الأضرار التي لحقت بالرعايا الأميركيين أثناء الثورة المكسيكية.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي: «الأحكام العامة في قانون الأمم، قانون السلام». منشأة المعارف. الاسكندرية، ١٩٧٠. ص ٥٠٢.

هذه المبادىء تلك التي تؤلف روح كل قاعدة قانونية كمبدأ الانصاف Equity ومبدأ العدالة Justice وقواعد المنطق Logic، وتلك التي تنظم العلاقات الدولية كمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للغير واحترام استقلال الدول، وحق الشعوب في تقرير مصيرها وحل النزاعات الدولية بالطرق السلمية . . . وغيرها من المبادىء التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة ، بالإضافة إلى مبادىء قانونية تتعلق بالقانون الخاص سنعرض لها في النبذة الثانية .

ثانياً ـ الاجتهاد الدولي

يقوم الاجتهاد الدولي عن طريق الأحكام التي تصدرها محكمة العدل الدولية وهيئات التحكيم واللجان القضائية أو التحكيمية الثنائية الدولية، بدور مهم في تطبيق القانون القنصلي وتفسير أحكامه. وبإمكاننا إيراد بعض الأمثلة على هذه الأحكام التي سنرجع إليها مع غيرها أثناء الدراسة.

١ ـ قضية الرهائن الأميركيين الدبلوماسيين والقنصليين في طهران (الولايات المتحدة / إيران)[1] . Case Concerning U.S. Diplomatic and Consular Staff in Tehran (1979-1980) . ـ في ١٩٧٩/١١/٤ هاجم الطلبة الإيرانيون السفارة الأميركية في طهران واحتجزوا موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين كرهائن. وفي ١٩٧٩/١١/٢٩ رفعت الولايات المتحدة شكوى إلى محكمة العدل الدولية ضد إيران لخرقها أحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية، وأحكام معاهدة الصداقة والعلاقات التجارية والحقوق القنصلية بين الولايات المتحدة وإيران لعام ١٩٥٥، وأحكام الاتفاقية الدولية المتعلقة بمنع ومعاقبة الجرائم ضد الأشخاص المحميين دولياً ومنهم الدبلوماسيون، وأحكام ميثاق الأمم المتحدة. وقبلت المحكمة الدعوى على الرغم من اعتراض إيران،نظراً لكون كل من إيران والولايات المتحدة طرفاً في البروتوكولين الاختياريين لتسوية المنازعات الملحقين باتفاقيتي فيينا. وأصدرت حكمها في ٢٤ أيار (مايو) ١٩٨٠ ، وهو حكم مهم يتناول بالتفصيل شرح

---

(١) International Court of Justice: Case Concerning United states Diplomatic and Consular Staff in Tehran (U.S./Iran), Judgement of 24 May 1980, The Hague 1980.

الموجبات التي تفرضها مواد عدة من مواد الاتفاقيتين الدبلوماسية والقنصلية[1].

٢ ـ قضية مراكب «الدهو» في مسقط عام ١٩٠٥[2] **The Case of Muscat Dhows**. ـ وتتعلق بالنزاع بين فرنسا وانكلترة الذي نشأ عن قيام فرنسا بمنح بعض السفن التي تعود لمواطنين من مسقط حق رفع العلم الفرنسي وتزويدها بمستندات تخرجها من سلطة سلطان مسقط وتضعها تحت الحماية الفرنسية. وأهم ما تضمنه حكم المحكمة الدائمة للتحكيم التي نظرت في النزاع، تفسيرها للامتيازات الأجنبية Capitulations التي عقدها الباب العالي مع عدد من الدول الأوروبية وفقاً لما أشرنا إليه عند بحثنا لهذه الامتيازات.

٣ ـ قضية Chapman ١٩٣٠[3]. ـ بين المكسيك والولايات المتحدة التي نظرت فيها لجنة الدعاوى العامة المكسيكية ـ الأميركية General Claims Commission وأقرت في قرارها مبدأ الحصانة الوظيفية للموظفين ضد كل تدخل غير لائق في ممارستهم لوظائفهم Improper Intervention. كما أقرت اللجنة عينها في قضية Faulkner ١٩٢٦ حق كل شخص غير مطلع على قوانين البلاد التي وصلها حديثاً بمنحه فرصة الاتصال بقنصل بلاده عند إلقاء القبض عليه[4].

ثالثاً: الفقه الدولي

يقوم الفقه الدولي بدور مهم في مجال تحليل وتقييم ونقد المبادىء والقواعد التي يرتكز عليها القانون القنصلي ممهداً الطريق أمام وضع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو تعديلها. وكثيراً ما يلجأ الموظف القنصلي إلى مؤلفات فقهاء القانون الدولي ومقالاتهم المنشورة في الدوريات الدولية القانونية للاطلاع على أرائهم

---

(١) أطلق سراح الرهائن مساء الثلاثاء ١٩٨١/١/٢٠ نتيجة وساطة جزائرية بعد ٤٤٤ يوماً من الاحتجاز.

(٢) الدهو مركب شراعي مألوف في شواطىء الجزيرة العربية وشرق أفريقيا. راجع حول القضية:
- Schwarzenberger, Georg. «International Law», Vol.1, 3rd. ed Stevens and Sons, London, 1969, PP. 85...

(٣) - Ibid. PP. 193 - 194.

(٤) Ibid. P. 195.

واجتهاداتهم في تفسير القواعد القنصلية مع مراعاة الحيطة في الأخذ بها نظراً لتأثر هؤلاء الفقهاء بالنزعات السياسية والقومية[1].

النبذة الثانية

مصادر القانون القنصلي الداخلية

بيّنا سابقاً كيف أن القانون القنصلي يستمد العديد من قواعده من القوانين الداخلية من عامة وخاصة، إذ يقوم القانون الداخلي للدولة المرسلة والدولة المضيفة بتحديد الإطار الذي تقوم المؤسسة القنصلية بممارسة وظائفها ضمنه. وتقوم الدول بإصدار التشريعات الداخلية القنصلية التي تحدد الوضع القانوني للقناصل الأجانب العاملين في أراضيها ومباشرتهم لوظائفهم وعلاقاتهم مع مؤسساتها الداخلية وحصاناتهم وامتيازاتهم... كما تحدد قواعد تنظيم سلكها الخارجي ومؤسساتها القنصلية العاملة في الخارج[2]. وتقوم هذه الدول كذلك بإصدار التعاميم والتعليمات القنصلية التي توضح وتوحد طرق ممارسة القناصل لوظائفهم[3]. ويرجع القناصل إلى قواعد القانون الداخلي للدولة الموفدة والدولة المضيفة لدى ممارستهم للعديد من مهامهم ومن أجل تحديد حقوقهم وواجباتهم.

---

(١) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدولي العام». الطبعة العاشرة. منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٧٢. ص ١٣٤.

(٢) ومثال هذه التشريعات:

- التشريع القنصلي الانكليزي لعام ١٩٦٨. England Consular Act 1968.
- القانون البلجيكي الصادر في ١٩٥٦/١/١ المتعلق بحصانات القناصل الأجانب في بلجيكا.
- ونظام order ١٩٧٢/١/١٤ السوفياتي المتعلق بالبعثات الأجنبية العاملة في الاتحاد السوفياتي.

وللاطلاع على مجموعة من التشريعات الصادرة في هذا المجال في عدد كبير من الدول. راجع:

Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities». U.N. Legislative Series, Vol. 7 (U.N. doc. ST/Leg/Ser. B/7), U.N. New York 1958. And its Supplement (U.N. doc. st/leg/ser. B/13), 1963.

(٣) ومثال هذه التعليمات:

- في فرنسا، المؤلف القنصلي Manuel Pratique des Consulats الذي وضعه Abel Verdier. واعتمدته الخارجية الفرنسية كمرجع رسمي.
- في بريطانيا، المرجعان: General Instructions to H.M. Consular Officers; Foreign Service Regulations.

ولتوضيح الصورة نأخذ لبنان كمثل فنستعرض مصادر القواعد القنصلية الداخلية فيه التي تعتمدها بعثاته في الخارج والبعثات الأجنبية العاملة في أراضيه. وهذه المصادر على نوعين تشريعية وغير تشريعية[1].

الفقرة الأولى

المصادر التشريعية

من المعروف أن للقانون مفهومين: مفهوماً مادياً يعتبر كل قاعدة حقوقية عامة والزامية قانوناً بقطع النظر عن السلطة التي أصدرتها، ومفهوماً شكلياً يعتبر كل نص تشريعي يصدر عن السلطة التشريعية قانوناً، أكان عاماً أم خاصاً. والقواعد القانونية بمفهومها المادي هي المصدر الرئيسي الداخلي للقانون القنصلي سواء أصدرت عن السلطة التشريعية (القوانين بمفهومها الشكلي) أم عن السلطة التنظيمية (المراسيم والقرارات والتعاميم).

١ ـ **القوانين**. ـ تكثر القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تتعلق بشكل أو بآخر بالمؤسسة القنصلية. ويمكن تصنيف هذه القوانين أنواعاً ثلاثة:

أ ـ قوانين قنصلية صرف لا تتضمن سوى أحكام قنصلية كقانون ١٠ حزيران ١٩٤٤ المتعلق باستيفاء الرسوم القنصلية من قبل البعثات اللبنانية في الخارج.

ب ـ القوانين المنظمة لوزارة الخارجية والمغتربين والتي ترعى أوضاع مؤسساتها ومن بينها المؤسسة القنصلية، كقانون رقم ٨٠/١٣ تاريخ ١٩٨٠/٥/١٧ .

جـ ـ قوانين تعالج مواضيع مختلفة وتتضمن بعض الأحكام القنصلية نذكر منها

ـ في الولايات المتحدة Foreign Service Regulations; Foreign Service Manual.

(١) راجع حول المصادر الداخلية للقواعد القانونية ومفهومها القانوني:

ـ ألبير فرحات: «مقدمة في القانون المدني». محاضرات. كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية. بيروت ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤. ص ١٣٣ ـ ٢٥٥.

ـ شفيق حاتم: «محاضرات في القانون الإداري»، كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية. بيروت ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤. ص ١٠ ـ ٢٣.

ـ ادمون رباط: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني». دار العلم للملايين. بيروت، ١٩٧٠. ص ٥٨٧ ـ ٥٨٨، ٧٥١ ـ ٧٨٠، ٨٠٦ ـ ٨٠٧ ...

على سبيل المثال قانون الإرث لغير المحمديين الصادر في ١٩٥٩/٦/١٣ الذي يتضمن أحكاماً تتعلق بتنظيم الوصية في القنصليات اللبنانية. وقانون الموجبات والعقود الصادر في ١٩٣٢/٣/١٩ الذي يتضمن أحكاماً تتعلق بالوكالة وشروط تنظيمها وبغيرها من المسائل التي يعود إليها القنصل عند الحاجة، وقانون قيد وثائق الأحوال الشخصية الصادر في ١٩٥١/١٢/٧ ويتضمن أحكاماً حول إنجاز معاملات القيد في البعثات اللبنانية في الخارج، والقوانين الضرائبية والجمركية التي تتضمن أحكاماً تنص على الإعفاءات الضرائبية والجمركية التي تمنح للبعثات الأجنبية القنصلية وموظفيها العاملين في لبنان...

٢ ـ المراسيم. ـ وتصدر عن رئيس الجمهورية حاملة توقيعه وتوقيع رئيس الحكومة والوزراء المختصين. وقد تكون قنصلية صرف، أو منظمة للمؤسسة القنصلية ولأوضاع العاملين فيها في معرض تنظيمها لوزارة الخارجية، أو متضمنة أحكاماً قنصلية في معرض معالجتها لمواضيع مختلفة. وهذه المراسيم أنواع وهي:

أ ـ المراسيم التنظيمية: ويصدرها رئيس الجمهورية استناداً لسلطته التنظيمية المنصوص عليها في المادة/٥١/من الدستور، من أجل تنفيذ القوانين المرعية الإجراء وتفصيل أحكامها العامة ووضع دقائق تنفيذها مثل المرسوم رقم ١٧٥٦١ تاريخ ١٩٦٤/٩/١٨ المتعلق بتنظيم عمل الأجانب، والمراسيم التنظيمية لوزارة الخارجية والمغتربين، والمراسيم التي تحدد بدلات الاغتراب وتعويضات موظفي السلك الخارجي...

ب ـ المراسيم العادية: وتتعلق بأشخاص معينين في الغالب،، كالمراسيم المتعلقة باكتساب الجنسية والتنازل عنها وبتعيين موظفي السلك الخارجي وترقيتهم...

جـ ـ المراسيم التي توضع بموجبها القوانين المعجلة المكررة موضع التنفيذ عملاً بأحكام المادة/٥٨/ من الدستور بعد مرور ٤٠ يوماً على طرحها على مجلس النواب دون البت فيها. والمثل على ذلك مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٠٦ تاريخ ١٩٧١/٦/١٨ والذي نظم في حينه وزارة الخارجية والمغتربين .

د ـ المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء: كتلك المتعلقة بإنشاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية وتعيين السفراء... وهي مراسيم يوقعها رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء المختصون بعد أن يكون مجلس الوزراء قد اتخذ قراراً بموضوعها يشار إليه في حيثياتها.

هـ ـ المراسيم الاشتراعية: وتصدرها السلطة التنفيذية استناداً إلى قانون يخوّلها حق التشريع في مواضيع يحددها خلال فترة معينة ونذكر منها: المراسيم الإشتراعية الشهيرة التي صدرت عام ١٩٥٩ وتضمن، بعضها أحكاماً قنصلية، والمراسيم الإشتراعية التي صدت عام ١٩٨٣، وقانون العقوبات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١٩٣٤/٣/١٠ الذي حدد في المادتين ٢١ و٢٢ منه مدى تطبيق أحكامه على الموظفين القنصليين اللبنانيين العاملين في الخارج وعلى الموظفين القنصليين الأجانب العاملين في لبنان، والمرسومين الاشتراعيين رقم ٧٦ الصادر في ١٩٤٠/١٢/٧ ورقم ١١٢ الصادر في ١٩٤٢/٦/٢٤ وتعديلاتهما، وهما يتعلقان بنظام كتّاب العدل، ويعتمد الموظف القنصلي على أحكامهما عند ممارسته وظائفه بصفته كاتباً للعدل، والمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ والمتعلق بنظام وزارة الخارجية والمغتربين.

٣ ـ القرارات الوزارية والإدارية. ـ وقد تكون عامة أو خاصة وتصدر، تطبيقاً للقوانين والأنظمة، عن مجلس الوزراء أو عن وزير أو أكثر أو عن المديرين العامين أو عن بعض المجالس كالمجلس الأعلى للجمارك... ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال: قرار مجلس الوزراء رقم ١٧ الصادر في ١٩٨٠/١/٢ والمتعلق بأصول إصدار شهادات المنشأ في البعثات اللبنانية والقرار رقم ٨ تاريخ ١٩٧٩/١١/٢٤ المتعلق بمكافحة التهريب والقرصنة البحرية، وقرارات وزير المالية بتحديد فرق القطع لموظفي السلك الخارجي، وقرار وزير الخارجية والمغتربين رقم ١٥٩ تاريخ ١٩٦٨/٩/٢٧ المتعلق بإقامة أفراد البعثات الأجنبية والهيئات الدولية في لبنان والأشخاص التابعين لهم، وقراراته الأخرى المتعلقة بترفيع الملحقين ونواب القناصل إلى رتبة سكرتير أو قنصل، وبنقل موظفي الفئة الثالثة في السلك الخارجي من مركز إلى آخر.. والقرار المشترك الصادر عن وزيري الخارجية والمالية رقم ٢ م /٨٠ تاريخ ١٩٨٠/١/٩ والمتعلق بتعديل لائحة الرسوم القنصلية المرفقة بقانون ١٩٤٤/٦/١٠، وقرارات المدير العام

للأمن العام المتعلقة بالجوازات وإصدارها وبالتأشيرات. . . وقرارات المجلس الأعلى للجمارك المتعلقة بشهادات المنشأ والاعفاءات الجمركية.

٤ ـ **التعاميم والتعليمات القنصلية**. ـ تصدر وزارة الخارجية والمغتربين تعاميم توجهها إلى البعثات اللبنانية في الخارج تفسر فيها قاعدة قانونية ما وتوضح طرق تطبيقها. ويوقع هذه التعاميم والتعليمات وزير الخارجية أو أمينها العام وتتناول مختلف أوجه نشاط هذه البعثات من سياسية وإدارية واقتصادية وثقافية وقنصلية ومالية. . . نذكر منها على سبيل المثال التعاميم المتعلقة بكيفية تنظيم الوكالات والوصايا ووثائق الأحوال الشخصية وبإصدار الجوازات ووثائق السفر الأخرى وتجديدها ومنح السمات بمختلف أنواعها وقبول الأمانات وتسفير المعوزين ورعاية مصالح المغتربين ونقل الجثمان والأثاث ومنح شهادات المنشأ واستيفاء الرسوم القنصلية ومسك السجلات المتنوعة. . . وسنعرض أحكام هذه التعاميم بالتفصيل عند بحثنا للوظائف القنصلية.

كذلك تصدر وزارة الخارجية والمغتربين أحياناً تعليمات موسعة تحدد القواعد والأسس الواجب اتباعها في أعمال معينة كالتعليمات المتعلقة بقيد وتسجيل اللبنانيين المغتربين، وكالتعليمات المالية الشاملة التي أودعت البعثات بالتعميم رقم ١٤/٦ تاريخ ١٩٧٣/٤/١٨.

الفقرة الثانية

المصادر غير التشريعية

تعتبر هذه المصادر أساس التشريع الانكلوسكسوني المطبق في دول عدة كانكلترا وأستراليا وكندا (ما عدا كيبيك) ونيوزيلندا والهند والولايات المتحدة. . . والذي يقوم على العرف وأحكام القضاء Case-Law ومبادىء العدالة والانصاف Equity. أما في البلدان التي تعتمد على التشريع مصدراً أساسياً لقوانينها كفرنسا وبلجيكا وإيطاليا ولبنان. . . فإن دور المصادر غير التشريعية من عرف واجتهاد وفقه ومبادىء قانونية عامة هو تكميلي ومساعد لدور المصادر التشريعية .

١ ـ **العرف**. ـ العرف الداخلي هو مجموعة قواعد عامة وثابتة ومستمرة يطبقها مجتمع ما ويؤمن بالزاميتها وينتهي غالباً إلى تكريسها في نصوص قانونية تصدر عن السلطة التشريعية. وللعرف دور مهم في الحقل التجاري، وفي هذا المجال نصت

المادة /٤/ من قانون التجارة البرية اللبناني على تطبيق العرف في تحديد العمل التجاري ما لم يظهر قصد المتعاقدينَ بمخالفة أحكامه... ويستعين الموظف القنصلي أحياناً بالعرف المحلي أثناء ممارسته لوظائفه.

٢ ـ **الاجتهاد**. ـ للأحكام القضائية دور مهم في تفسير القاعدة القانونية وتحديد أوجهها المختلفة ودقائق تطبيقها. وفي الاجتهاد اللبناني عدة أحكام تتعلق بالمؤسسة القنصلية ووظائفها نذكر منها القرارات القضائية المتعلقة بالحصانة القنصلية ومفهومها ومداها(١)، وبمدى تطبيق الشريعة اللبنانية على الجرائم التي يرتكبها موظفو السلك الخارجي(٢)، وبعدم سماع الدعوى ضد قنصل فرنسا (الحصانة القضائية)(٣)، وباختصاص القنصل بتنظيم الوصايا(٤) وتعيين حارس قضائي(٥) والتصديق على الفواتير الجمركية(٦) واتخاذه قراراً بتغيير المذهب(٧) وإصداره حكماً رجائياً بخصوص حصر الإرث(٨) وبكيفية انتهاء مهمة القنصل الفخري اللبناني(٩)...

٣ ـ **الفقه**. ـ وهو مجموعة آراء الفقهاء والمؤلفين في شرحهم للقانون وتفسيرهم لأحكامه وتعليقهم عليها. ويمكن الاطلاع على أهم المؤلفات في حقل

---

(١) قرار محكمة التمييز العسكرية رقم ٦٢ تاريخ ١٩٥٨/٧/١٥ (النشرة القضائية ، ١٩٥٨ ، ص ٦٥٦) .

(٢) قرار محكمة جنايات جبل لبنان تاريخ ١٩٧١/٣/١٢ (النشرة القضائية، ١٩٧١ ، ص ٥٧٩) .

(٣) قرار محكمة بداية بيروت ، رقم ٧٢١ ، تاريخ ١٩٤٩/٩/٢٨ (مجموعة حاتم ، ١٩٥٦ ، الجزء ٣ ، ص ٥٣) .

(٤) قرار الحاكم المنفرد في زغرتا ، رقم ١٩٢ ، تاريخ ١٩٥٣/٣/٣٠ (النشرة القضائية ، ١٩٥٤ ، ص ٢٧٩) .

(٥) قرار الحاكم المنفرد في بيروت ، رقم ٢٦٦ ، تاريخ ١٩٥٦/٢/٢٩ (النشرة القضائية ، ١٩٥٦ ، ص ٤٠٥) .

(٦) قرار محكمة التمييز المدنية ، رقم ٣١ ، تاريخ ١٩٥٨/٤/٢٩ (النشرة القضائية ، ١٩٥٨ ، ص ٣٥٤) .

(٧) قرار محكمة التمييز ، الهيئة العامة ، رقم ٨ تاريخ ١٩٦٧/٦/٢٣ (النشرة القضائية ، ١٩٦٧ ، ص ٦٥٣) .

(٨) قرار محكمة التمييز المدنية رقم ٧٢ ، تاريخ ١٩٦٩/٥/١٤ (مجموعة حاتم ١٩٦٩ ، الجزء ٩٢ ، ص ٢٤) .

(٩) قرار مجلس شورى الدولة ، رقم ١٢٠ ، تاريخ ١٩٦٠/٥/٧ (المجموعة الإدارية، ١٩٦٠ ، ص ١٥٧) .

القانون الخاص، التي يمكن للقنصل الرجوع إليها، في اللائحة المنشورة في نهاية هذه الدراسة والمتضمنة أسماء مراجعها.

٤ ـ **المبادىء القانونية العامة في حقل القانون الداخلي**. ـ وهي التي يلجأ إليها القنصل كمرجع أخير في حال عدم توفر النص القانوني أو القاعدة العرفية أو الاجتهاد القضائي الذي يؤمن له الحل لمسألة ما. ومن هذه المبادىء:

أ ـ المبادىء المتعلقة بالحريات وحقوق الإنسان، كحق الدفاع، ومبدأ «المتهم بريء حتى ثبوت العكس»، وحق كل شخص في عدم القبض عليه واحتجازه لمدة غير محددة دون محاكمة . .

ب ـ المبادىء القانونية في حقل العلاقات الخاصة، كمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، ونظرية الحقوق المكتسبة والإثراء بلا سبب وعدم التعسف في استعمال الحق . . .

القسم الثاني

العلاقات القنصلية في إطارها العام

يتميز المفهوم الحديث للمؤسسة القنصلية بتلك القواعد الشاملة والواضحة التي كرستها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ وتناولت جميع جوانب العلاقات القنصلية، فحددت بذلك الإطار العام لهذه العلاقات وعددت أهم الوظائف القنصلية وتناولت بالتفصيل الحصانات والامتيازات القنصلية.

وفي هذا القسم من البحث ستتحدث في الباب الأول عن الإطار العام للعلاقات القنصلية في مفهومها الحديث فنعرّف القنصل ونحدد طبيعته القانونية والشروط العامة لاختيار المرشحين لدخول السلك القنصلي ونعرض لأنواع القناصل ودرجاتهم وللتداخل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث وتكاملها. ثم نعالج في الباب الثاني انشاء العلاقات القنصلية والآثار القانونية المترتبة على ذلك وافتتاح القنصليات وتعيين موظفيها ومباشرتهم لمهامهم، وانتهاء المهمة القنصلية بسبب انتهاء العلاقات القنصلية عينها أو لأسباب خاصة بالموظف القنصلي كنقله أو إحالته على التقاعد أو وفاته . . .

فهذا القسم يتضمّن إذن بابين اثنين:

الباب الأول: القنصل.

الباب الثاني: نشوء العلاقات القنصلية ومباشرتها وانتهاء المهمة القنصلية.

الباب الأول

القنصل

بيَّنا في القسم الأول من هذه الدراسة التطوّر التاريخي للعلاقات القنصلية وأوضحنا تغيّر مفهوم الوظيفة القنصلية عبر العصور المختلفة. فالقنصل اليوم يختلف عن أسلافه في القرون الماضية في دقائق وظيفته وفي حقوقه وواجباته وإن كان ما زال يمارس العديد من المهام التي سبق لهم ممارستها، ويقوم بدور مماثل إلى حدّ بعيد لدورهم عبر الأجيال المتعاقبة.

وسنقوم في هذا الباب بالتعريف بالموظف القنصلي وببعض التعابير القنصلية وبتحديد الطبيعة القانونية للقنصل والشروط العامة الواجب توافرها في المرشحين لدخول السلك القنصلي (الفصل الأول) ثم نعرض لأنواع القناصل ودرجاتهم (الفصل الثاني) وأخيراً نتطرق للتداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية في العصر الحديث (الفصل الثالث).

الفصل الأول

الموظف القنصلي

تعريفه وطبيعته القانونية والشروط العامة لتعيينه في السلك القنصلي

النبذة الأولى

تعريف الموظف القنصلي وتحديد بعض التعابير القنصلية

الفقرة الأولى

تعريف القنصل

لكلمة القنصل مفهومان: واسع وضيّق. ففي المفهوم الواسع تطلق الكلمة على كل موظف قنصلي مهما تكن رتبته[1]، أما في المفهوم الضيق فإنها تدل على رتبة معينة تقع في درجة وسط بين نائب القنصل والقنصل العام.

وإذا ألقينا نظرة على بعض المعاجم وجدنا أنها تتفق في غالبيتها على إبراز الوظيفة التجارية للقنصل كميزة أساسية له. ففي معجم محيط المحيط أوضح المعلم بطرس البستاني أن التعبير لغة معناه «القصير»، وأن القنصل في «اصطلاح

---

(١) في الولايات المتحدة مثلاً يستعمل تعبير القنصل للدلالة على كل شخص مخوّل من قبل الولايات المتحدة ممارسة مهام قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصلي. راجع:

- Hyde, C.C.: « International Law», Vol. 2, 2nd. ed., Little Brown, Boston, 1951, P. 1312.

كذلك تعرف المادة الأولى من مشروع فريق هارفارد القنصل بأنه «كل موظف مكلف ممارسة الوظائف القنصلية كوكيل لدولته في أراضي دولة أخرى». راجع:

- A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, P. 193.

أرباب السياسة مأمور ترسله دولة إلى دولة أخرى أجنبية لأجل حماية حقوقها (حقوق الدولة المرسلة) وتجارتها وتبعتهـا، واصل الكلمـة لاتينية ومعنـاها مستشار. . .»[1] . ويعرّف معجم Webster القنصل بأنه «شخص معين من قبل حكومة ما أو بموافقتها للإقامة في بلد أجنبي معين لرعاية مصالحها التجارية وحماية بحارتها»[2]. أما معجم Oxford فيعرف القنصل بأنه «وكيل معين ومجاز من قبل دولة سيدة للإقامة في مدينة أجنبية أو مرفأ أجنبي من أجل حماية مصالح مـواطنيهـا ورعـايـة حقـوقهـا وامتيـازاتهـا التجـاريـة»[3]. ويعتبـر معجم Larousseالقنصـل «موظفـاً مهمتـه القيـام في الخـارج بحمـايـة مـواطنيـه ومصالحهم. . »[4].

وهذه الوظيفة التجارية للقنصل أبرزها كذلك فقهاء القانون الدولي في تعريفهم له. فالفقيه هانس كلسن Hans Kelsen رأى في القنصل «جهازاً من أجهزة الدولة Organ of a State وظيفته الأساسية الاهتمام بالمصالح التجارية لدولته في أراضي دولة أخرى إلى جانب توليه مهام أخرى عدة»[5]. والفقيه ستارك Starke اعتبر القنصل «وكيلاً لدولته في أراضي دولة أخرى وظيفته الأساسية حماية مصالحها التجارية»[6]. واعتبر الفقيهان Jean Serres و John Wood القنصل «وكيلاً رسمياً Official Agent مرسلاً من دولة ما إلى منطقة أجنبية محددة لممارسة السلطات التي يحق للدولة ممارستها بالنسبة لرعاياها المقيمين في الخارج فيقوم بمساعدتهم وتأمين الحماية العامة لهم والتأكد من احترام المعاهدة التجـاريـة أو الاقتصـاديـة أو المـلاحيـة أو الثقـافيـة. . . المعقـودة بـين الدولتين. . .»[7] . ورأى الفقيه أوبنهايم Oppenhiem في القناصل «وكلاء

---

(1) «محيط المحيط» مكتبة لبنان . بيروت ، ١٩٧٩ ، ص ٧٥٩ .

(2) «Webster's New 20th. Century Dictionary», 2nd. ed., New York , 1963, P. 392.

(3) «The Shorter Oxford English Dictionary», Vol. 1, 3rd. ed., Oxford, 1964, P. 379.

(4) «Larousse», Tome 1, Librairie Larousse, Paris, 1970, P. 733.

(5) Kelsen, Hans: «Principles of International Law», 2nd. ed., Holt Rinehart and Winston Inc., New York, London..., 1967, P. 352.

(6) Starke, J.G.: «An Introduction to International Law». 7 th. ed., Butterworths, London, 1972, P. 390.

(7) Wood, J. and Serres, J: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P. 64.

لدولهم يقيمون في الخارج لأهداف متنوعة بصورة أساسية بهدف تأمين المصالح التجارية والملاحية لدولهم»[1]. وعرفت موسوعة داللوز Dalloz القنصل بأنه «وكيل رسمي تقيمه دولة في مدينة ما في دولة أخرى من أجل حماية مصالحها ومصالح مواطنيها»[2].

وفي رأينا أن التركيز على الصفة التجارية فقط في مهام القنصل أمر تخطاه الزمن. ويعود هذا التركيز إلى المفهوم التقليدي للقنصل، أي عندما كان دوره الأساسي وأحياناً الوحيد حماية مصالح التجار ورعاية العلاقات التجارية بين دولته والدولة المضيفة. أما اليوم فعلى الرغم من أن المهام التجارية ما زالت تعتبر من المهام الأساسية للقنصل فإنها ليست سوى جزء من المهام الأخرى التي يتولاها، كما سنرى، ثم أن القنصل اليوم يتخلى في أحيان كثيرة عن وظائفه التجارية للملحقين الاقتصاديين والتجاريين.

من هنا يمكن القول أن التعريف الأصح للقنصل هو ذلك الذي يركز على دور القنصل في حماية ورعاية مصالح دولته ومواطنيه في نطاق منطقته القنصلية، وهو دور يمارسه الموظف الدبلوماسي كذلك مع الفارق في أن هذا الأخير يعتبر ممثلاً لسيادة دولته لا وكيلاً عنها كما سنرى لاحقاً. ويعتبر هذا الاندماج في مهام الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية من ميّزات المفهوم الحديث للعلاقات القنصلية والدبلوماسية وخصوصاً بعد أن قامت الغالبية العظمى من الدول بتوحيد سلكيها. فالقنصل إذن موظف تنتدبه دولته للإقامة في دولة أخرى من أجل حماية ورعاية مصالحها المختلفة ومصالح رعاياها ضمن نطاق جغرافي تحدده له.

الفقرة الثانية

تحديد مفهوم بعض التعابير القنصلية

تعددت التعابير التي استعملت في حقل العلاقات القنصلية قبل تبلور مفهومها الحديث بتوقيع اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣. ويعود هذا التعدد إلى عدم وجود تقنين دولي في حقل العلاقات القنصلية مماثل للتقنين

(١) Oppenheim, L.: «International Law, a Treatise», Vol. 1 (Peace) 8 th. ed. edited by H. Lauterpacht, Longmans. 1967, P. 830.

(٢) «Dalloz, Répertoire de Droit International», Tome 1, Jurisprudence Générale Dalloz, Paris, 1968, P. 526.

الدبلوماسي الذي وضع في فيينا في عام ١٨١٥. ولقد استعمل تعبير «الوكلاء القنصليون Consular Agents» أحياناً للدلالة على جميع الموظفين القنصليين مهما اختلفت رتبهم أو درجاتهم(١)، كما استعمل تعبير «الموظف القنصلي Consular Officer, Fonctionnaire Consulaire.»(٢) وتعبير «السلطة القنصلية Consular Authority»(٣) وتعبير «الممثل القنصلي Consular Representative» (٤).

وهذا التضارب في التسميات برز أيضاً في مرحلة الإعداد لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، فلو أخذنا مثلاً تعبير الموظف القنصلي الذي انتهت إليه اتفاقية فيينا لوجدنا أن زوريكZourek مقرر اللجنة الخاص للعلاقات القنصلية قد فضل استعمال تعبير الممثل القنصلي(٥) بينما استعملت اللجنة في مشروعها الذي أقرته عام ١٩٦٠ تعبير القنصل(٦) وفي مشروعها النهائي تعبير المأمور القنصلي Consular Officer(٧).

وجاءت اتفاقية فيينا في مادتها الأولى تحدد المفهوم القانوني الدقيق لعدد من التعابير القنصلية، مبلورة بذلك المفهوم الحديث لهذه التعابير كما توافقت عليه الدول المؤتمرة، فزال التضارب والاختلاف في استعمالها وجاءت الاتفاقيات اللاحقة لاتفاقية فيينا من ثنائية وجماعية تنقل عنها، حرفياً في غالب الأحيان، هذه التعابير وتعريفها كما وردت في مادتها الأولى(٨) وهي الآتية:

---

(١) ورد هذا التعبير في التنظيمات القنصلية الأميركية لعام ١٩٢٠ (م ٥٣)، وفي المعاهدة القنصلية الأميركية البريطانية لعام ١٩٥١ (م ٢)...

(٢) ورد هذا التعبير في التنظيمات القنصلية الأميركية لعامي ١٩٣١ و١٩٣٢، وفي المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الكوبية لعام ١٩٢٦، وفي المعاهدة القنصلية الهولندية ـ النمساوية لعام ١٩٢٢، وفي المعاهدة القنصلية بين المكسيك وباناما لعام ١٩٢٨...

(٣) المادة الرابعة من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ البريطانية لعام ١٩٢٢.

(٤) المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية بين ألمانيا والنمسا لعام ١٩٢٠، والمادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية بين الدانمارك وفنلندا لعام ١٩٢٠، والمادة السادسة من المعاهدة القنصلية بين تشيلي والسويد لعام ١٩٣٦...

(٥) راجع المادة /٣/ من مشروع زوريك في:

I.L.C. Year book, 1957, Vol. 2, P. 85.

(٦) المادة الأولى (F).

(٧) المادة الأولى (d).

(٨) كالمادة الأولى من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧. والمادة الأولى من

أ ـ البعثة القنصلية Consular Post. ويقصد بها أية قنصلية عامة Consulate-General أو قنصلية Consulate، أو نيابة قنصلية Vice Consulate أو وكالة قنصلية Consular Agency.

ب ـ المنطقة القنصلية Consular District. ويقصد بها المساحة المحددة للبعثة القنصلية لممارسة أعمالها القنصلية.

جـ ـ رئيس البعثة القنصلية Head of Consular Post. ويقصد به الشخص المكلف القيام بالعمل بتلك الصفة في البعثة.

د ـ الموظف القنصلي Consular Officer. ويقصد به أي شخص، بما في ذلك رئيس البعثة، مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية.

هـ ـ المستخدمون القنصليون Consular Employees. ويقصد بهم الأشخاص المستخدمون في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية[1].

و ـ خادم البعثة Member of the Service Staff. ويقصد به أي شخص مستخدم في الأعمال المنزلية في البعثة القنصلية.

ز ـ موظفو البعثة القنصلية Members of the Consular Post. ويقصد بهم الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة.

حـ ـ مأمورو البعثة القنصلية Members of the Consular Staff ويقصد بهم الموظفون القنصليون، باستثناء رئيس البعثة، والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة.

ط ـ الخادم الخاص Member of the Private Staff ويقصد به الشخص المستخدم كلية في الخدمة الخاصة Private Service لدى أحد موظفي البعثة القنصلية.

ي ـ الدور القنصلية Consular Premises ويقصد بها المباني وأقسام المباني

المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ . والمادة الأولى من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

(١) راجع حول التمييز بين المستخدمين القنصليين والموظفين القنصليين :

Lee : «Consular Law», P. 10.

والأراضي الملحقة بها، والمستعملة كلية لأغراض البعثة القنصلية بغض النظر عن مالكها.

ك - المحفوظات القنصلية Consular Archives ويقصد بها جميع الأوراق والمستندات والمراسلات والكتب والأفلام وأشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة والرموز وفهارس البطاقات، وكل قطعة من الأثاث معدة لحفظ هذه الأشياء أو حمايتها.

وبالنسبة إلى نص الفقرة الأولى من المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية حيث وردت هذه التعابير فإننا نبدي الملاحظات الآتية:

١ - إن هذه المادة اشمل وأدق من المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي خلت من تحديد لمفهوم البعثة الدبلوماسية والمحفوظات الدبلوماسية.

٢ - إن استعمال تعبير البعثة القنصلية هو أفضل من استعمال تعبير القنصليات، لما في هذا الاستعمال الأخير من غموض قد يؤدي إلى التباس بين المفهوم العام للتعبير والمفهوم الخاص المتعلق بدرجة البعثة القنصلية التي قد تكون قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية.

٣ - إن استعمال تعبير الموظف القنصلي Consular Officer هو استعمال موفق لما في استعمال تعبير القنصل من التباس بين المفهوم العام للتعبير ومفهومه الضيّق باعتباره درجة من درجات الموظفين القنصليين، ولما في استعمال تعبير الممثل القنصلي Consular Representative من منح القنصل صفة تمثيلية سياسية لا يحملها أصلاً كما سنرى.

٤ - إن المؤتمر أخضع بعض التعابير لمناقشات واسعة قبل إقرارها، تضاربت خلالها الآراء. وسنعود إليها في أمكنة أخرى من الدراسة.

٥ - وأخيراً يهمنا أن نشير إلى ضرورة التمييز بين الموظفين القنصليين وبعض العملاء الذين قد تستخدمهم الدولة بصفة دائمة دون أن ينتموا إلى سلكها الدبلوماسي أو القنصلي كالوكلاء التجاريين وموظفي الخدمات الإعلامية، أو ترسلهم بصورة مؤقتة للقيام بمهام فنية تتعلق بشؤون البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية. ولم تستقر بعد قواعد القانون الدولي التي ترعى أوضاع

هؤلاء الموظفين[1].

النبذة الثانية

الطبيعة القانونية للموظف القنصلي

إن لتحديد الطبيعة القانونية للموظف القنصلي أهمية فائقة ما دامت هذه الطبيعة تحدد مدى الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها هؤلاء الموظفون. فإذا اعتبرنا أن القنصل كالدبلوماسي ممثل لدولته ذات السيادة استوجب ذلك الإقرار له بالحق في التمتع بكامل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. أما إذا اعتبرنا أنه مجرد موظف عام يقوم نيابة عن دولته برعاية مصالحها ومصالح رعاياها في دولة أخرى بعد موافقة هذه الأخيرة فإن ذلك يستوجب حصر حصاناته وامتيازاته في الحدود التي تسهل له القيام بوظائفه على الوجه الأكمل.

ولا بد لنا لتحديد هذه الطبيعة القانونية من الرجوع إلى الوظائف التي يمارسها القنصل. ففي العصور القديمة عندما كان القنصل ينتخب من قبل جماعة التجار لحماية مصالحهم في دولة ما كانت المؤسسة القنصلية مؤسسة خاصة، وكان القنصل مجرد وكيل لجماعة التجار ليس له من حقوق سوى تلك التي تقرها له الدولة المقيم في أراضيها. وفي مرحلة لاحقة، عندما اعتمدت الدول المؤسسة القنصلية كمؤسسة رسمية من مؤسساتها أسندت إليها القيام بتمثيلها ورعاية مصالحها في دول أخرى بحيث مارست هذه المؤسسة دور المؤسسة الدبلوماسية في عصرنا الحاضر، اعتبر القناصل وزراء عامين Public Ministers يمثلون دولتهم وشخص رئيسها ويتمتعون وفقاً لقانون الأمم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الكاملة كما هي معروفة في وقتنا الحاضر. وكان كل اعتداء على القنصل يعتبر خرقاً للقانون الدولي يؤدي أحياناً إلى قطع العلاقات بين الدول كما حدث عام ١٦٣٤ عندما قطعت البندقية علاقاتها مع البابا Urban الثامن نتيجة المعاملة السيئة التي

---

(١) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي: «الأحكام العامة في قانون الأمم ـ قانون السلام». منشأة المعارف. الاسكندرية، ١٩٧٠. حاشية ص ٧٤٥. كذلك راجع:
Wilson, Clifton E: «Diplomatic Privileges and Immunities». Arizona, U.S.A., 1967, PP. 269 - 271.

لاقاها قنصلها Michele Oberte من قبل حاكم Ancona[1].

واستمر اعتبار القناصل وزراء عامين يتمتعون بامتيازات وحصانات السفراء في ظل أنظمة الامتيازات إلى أن زالت عنهم هذه الصفة بزوال هذه الأنظمة في أواخر القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين. أما خارج هذه الأنظمة فإن وضعهم هذا قد زال مع بروز المؤسسات الدبلوماسية ابتداء من منتصف القرن السابع عشر وقيام الدول باعتماد السفارات مؤسسات تمثيلية لها في علاقاتها الدولية، وهكذا عادت المؤسسة القنصلية إلى وضعها الأساسي كراعية للمصالح التجارية مع الإبقاء على صفتها العامة كمؤسسة من مؤسسات الدولة، واعتبر الموظفون القنصليون موظفين عامين وكلاء لدولهم لدى دولة أجنبية على الرغم من ذهاب بعض الفقهاء أمثال Wicquefort (١٦٠٦ - ١٦٨٢) وBynkershock (١٦٧٣-١٧٤٣) إلى اعتبارهم مجرد تجار يدافعون عن حقوق تجار بلادهم أو مجرد خدام للأمير لا حق لهم بالاستفادة من قانون الأمم. ولقد اعتبر Vattel أن القنصل رغم عدم كونه وزيراً عاماً يتمتع بصفة عامة تخوّله بعض حقوق الحماية التي يمنحها له القانون الدولي فإنــه ينتدب من قبل دولته وتقبل به الدولة المضيفة مما يستوجب منحه التسهيـلات اللازمـة لممارسـة وظائفه[2]. وتعتبر قضية Buvot V. Barbuits (١٧٣٧) القضية الأساسية التي كرست نزع الصفة الدبلوماسية التمثيلية عن القنصل وأصبحت مرجعاً للقضايا اللاحقة لها. ولقد أقر اللورد Talbot في هذه القضية أنه لا يمكن تصور «باربيت»، قنصل بروسيا في انكلترا، وزيرا عاماً وإنما مجرد قنصل لا حصانة دبلوماسية له تحول دون إلقاء القبض عليه لتحصيل ديون تمنّع عن دفعها[3]. ولقد تكرس هذا الرأي في قضايا انكليزية لاحقة نذكر منها: قضية Triquet V. Bath (١٧٦١)، وقضيـة Health Field V. Chilton (١٧٦٧)[4]، وقضية

---

(١) Zourek: 2nd Report. I.L.C. Yearbook, 1960, P. 3.

(٢) Ibid PP. 4 - 5.

(٣) راجع تفاصيل القضية في :

- «British International Law Cases», Vol. 6, Stevens and Sons, London, 1967, PP. 261 - 262.
- Briggs, H.W: «The Law of Nations. Cases, Documents and Notes», 2nd. Edition. Appleton - Century - Crofts Inc., New York, 1952, PP. 819 - 820.

(٤) راجع حول هاتين القضيتين الأخيرتين :

Clarke V. Cretico(١٨٠٨) وقضية Viveash V. Becker (١٨١٤). واتخذت المحاكم الفرنسية الموقف عينه في قضايا عدة نذكر منها حادثة القاء القبض على قنصل الولايات المتحدة في بوردو عام ١٧٨٧ وعلى قنصلها في مرسيليا Groxal عام ١٨٣٤ وعلى القنصل العام للأورغواي في باريس عام ١٨٤٠ وعلى قنصل بريطانيا في تاهيتي Pritchard عام ١٨٤٣[١]. أما في الولايات المتحدة الأميركية فقد أكد وزير الخارجية Jefferson حول حقوق القناصل عام ١٧٩١ إن قانون الأمم لا يشمل القناصل[٢] ، كما أكد المدعي العام الأميركي عام ١٨٣٥ في رسالة جوابية له على استفهام من وزير الخارجية الاميركي Forsyth حول حقوق القناصل أنه ليس للقناصل حقوق تفوق حقوق الأفراد الأجانب المقيمين في الولايات المتحدة[٣] .

وكان من نتائج نمو العلاقات القنصلية وازدهارها ابتداء من أواسط القرن التاسع عشر ازدياد عدد المعاهدات القنصلية التي أقرت للقناصل مزيداً من الحصانات والامتيازات دون أن تنظم هذه العلاقات اتفاقية دولية، كما حدث بالنسبة إلى العلاقات الدبلوماسية التي وضعت بشأنها اتفاقية فيينا لعام ١٨١٥، مما نجم عنه اختلاف في الوضع القانوني للقنصل بين دولة وأخرى تبعاً لأحكام المعاهدات الثنائية والإقليمية التي تربط بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة. إلا أن تماثل الأحكام التي تضمنتها هذه المعاهدات القنصلية أدى إلى نشوء نوع من العرف الدولي في حقل العلاقات القنصلية ساهم في بلورة المفهوم الحديث للطبيعة القانونية للمؤسسة القنصلية وموظفيها، كما أدى إقدام الدول على دمج سلكيها الدبلوماسي والقنصلي إلى تضاؤل الفوارق بين الطبيعة القانونية للوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية دون أن يؤدي ذلك إلى إلغائها تماماً. وجاءت اتفاقيتا فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والقنصلية لعام ١٩٦٣ تكرسان ما وصل إليه العرف فقربت أحكامهما إلى أقصى حد الحقوق الملازمة لكل من الوظيفتين، مع استمرار التأكيد على طبيعتيهما المختلفتين باعتبار أن الممثل الدبلوماسي هو ممثل لدولته Representative بينما الموظف القنصلي وكيل لها يعمل نيابة عنها. وهكذا نصت الاتفاقية الدبلوماسية في مقدمتها على ما يلي:

- «British International Law Cases». Op. cit. PP. 264 - 270.
(١) - Zourek: 2nd Report. I.L.C. Yearbook, 1960, P. 6.
(٢) - Moore: Digest. Vol. 5, P. 33.
(٣) - Stuart: Practice. P. 376.

«. . . وإذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول ـ As Representing States».

أما الاتفاقية القنصلية فأوردت في مقدمتها ما يلي:

«. . . وإذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات القنصلية بالنيابة عن دولها «On behalf of their Respective States.»[1].

ولا بد لنا للاحاطة بالمفهوم الحديث للطبيعة القانونية للموظف القنصلي والمؤسسة القنصلية من أن نعرض لصفاتها المميزة (في الفقرة الأولى) وللفوارق الأساسية الناجمة عن اختلاف الطبيعة القانونية لكل من الموظفين: الدبلوماسي والقنصلي (في الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

الصفات المميزة للطبيعة القانونية للموظف القنصلي

وهي ثلاث: الصفة التمثيلية المحدودة والصفة العامة والصفة الدولية.

أولاً ـ الصفة التمثيلية المحدودة Limited Representative Character

يقوم المبعوث الدبلوماسي بتمثيل دولته في علاقاتها الدولية مع الدولة المضيفة فيعبّر عن إرادتها ويتكلم باسمها وينوب عن رئيسها وحكومتها في علاقاته مع رئيس الدولة المضيفة وحكومتها[2].

---

(١) راجع كلمة زوريك مقرر لجنة القانون الدولي للعلاقات القنصلية التي ألقاها أمام اللجنة الأولى لمؤتمر فيينا القنصلي في جلستها الثامنة في ١٩٦٣/٣/١١ والذي بيّن فيها اختلاف الطبيعة القانونية لكل من الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، وذلك في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 134.

(٢) راجع حول تمثيل السفير لدولته:
ـ قرار محكمة استئناف بيروت. الغرفة الخامسة. تاريخ ١٩٧٤/٥/١٥. (النشرة القضائية، ١٩٧٤. ص ٦٨٨).
ـ كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». الطبعة الثانية. منشأة المعارف. الاسكندرية، ١٩٦٧. ص ٣١٦.

ولا يمكن اعتبار القنصل بأي شكل من الأشكال ممثلاً دبلوماسياً لدولته إلا في حالة جمعه الصفتين الدبلوماسية والقنصلية كما سنرى لاحقاً. فالقنصل لا يمثل دولته في علاقاتها الدولية كما يفعل الدبلوماسي الذي يمثل دولته ورئيسها لدى دولة أخرى في جميع الحقول العامة، وخاصة السياسية منها[1]. ولقد أقرت محكمة التمييز العسكرية اللبنانية هذا الرأي في قرارها رقم ٦٢ الصادر في ١٥ تموز (يوليو) ١٩٦٥ واعتبرت أن قنصل بلجيكا العام في دمشق الذي قبض عليه أثناء اجتيازه للحدود اللبنانية متلبساً بجرم يعاقب عليه القانون اللبناني، لا صفة دبلوماسية تمثيلية له، وبالتالي لا يمكنه التذرع بالحصانة الدبلوماسية[2].

ويعتبر القنصل نائباً لدولته أو وكيلاً عنها[3]، ينوب عنها بتكليف منها وبموافقة الدولة المضيفة التي تمنحه الاجازة القنصلية من أجل القيام برعاية مصالح الدولة الموفدة ومصالح مواطنيها من اقتصادية وتجارية واجتماعية وثقافية . . . دون السياسية منها إلاّ في حالات إستثنائية سنذكرها فيما بعد . وبالتالي فإن ما يتمتع به القناصل من حصانات وامتيازات لا تتعدى الضرورية منها من أجل تسهيل إنجازهم لمهامهم[4] .

إلاّ أن اعتبار القنصل وكيلاً لدولته لا ينزع عنه كل صفة تمثيلية إلاّ إذا اعتبرنا أن الصفة التمثيلية تحصر فقط في نطاق التمثيل السياسي لسيادة الدول في حقل علاقاتها الخارجية السياسية في نطاق المجموعة الدولية . أما إذا إعتبرنا أن تمثيل الدولة يشمل مجالات عدة أخرى من مجالات العلاقات

---

(١) راجع في هذا المجال كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : المذكور . ص ٧٧٩ . والكتب الآتية .

- Moore: Digest, Vol. 5, P. 302.
- Hackworth: Digest, Vol. 4, P. 699.
- Dalloz, Droit International, Tome 1, P. 350.
- Oppenheim: International Law, Vol. 1, 8th. ed. 1967, P. 830.

(٢) راجع النشرة القضائية اللبنانية ، ١٩٥٨ ، ص ٦٥٧ .

(٣) Oppenheim: op. cit. P. 830

(٤) Dalloz. op. cit, pp. 779 - 780.

الدولية ، فاننا نقول أن للقنصل صفة تمثيلية محدودة ، فهو كوكيل لدولته يقوم بتمثيلها وتمثيل مواطنيها في منطقته القنصلية ، يتصل باسمها مع السلطات المحلية ويدافع عن مصالحها ويسعى الى تأمين التطبيق الكامل للمعاهدات المعقودة معها ويتولى شؤون مواطنيها ويدافع عنهم ويتحدث باسمهم . وقد يصل دوره أحياناً في حالة عدم وجود تمثيل دبلوماسي لدولته في الدولة المضيفة إلى حد تمثيل دولته دبلوماسياً والاتصال المباشر بسلطات الدولة المضيفة المركزية[1] . إلاّ أن هذه الصفة التمثيلية المحدودة للقنصل لا تصل بأي شكل من الأشكال الى درجة الصفة التمثيلية العامة التي يتميز بها الدبلوماسي[2] .

وأثناء دراسة لجنة القانون الدولي لمشروعها القنصلي في دورتها عام ١٩٥٩ نشأت مناقشة حادة حول الطبيعة التمثيلية للموظف القنصلي، فرأى بعض أعضاء اللجنة أن لا دور تمثيلياً للقنصل مهما يكن زهيداً بينما رأى فريق آخر أن للقنصل دوراً تمثيلياً محدوداً وفقاً لما بيناه سابقاً . وقد أدى خلاف الرأي إلى عدم إقرار رأي محدد حول الموضوع[3] .

وما يؤيد رأينا القائل بوجود صفة تمثيلية محدودة للقنصل هو اعتماد دول عدة هذا الرأي ، فالولايات المتحدة الأميركية تعترف بهذه الصفة التمثيلية المحدودة للقنصل منذ عام ١٨٩٦ ، فقد اعتبرت في تعليماتها القنصلية لهذا العام أن القنصل يستمد صفته التمثيلية المحدودة من خطاب التفويض Com-mission والاجازة القنصلية Exequatur مما يؤدي إلى إكسابه الحصانات والامتيازات الضرورية لممارسة مهامه بحرية وسهولة[4] . وكذلك يعترف العديد من الاتفاقيات الدولية بهذه الصفة التمثيلية المحدودة للقنصل . ويؤيد العديد من الفقهاء هذا الرأي ويقر بأن للقنصل ، على الرغم من أنه ليس بدبلوماسي ، نوعاً من الصفة التمثيلية لأنه يمثل دولته في منطقته القنصلية ويعتبر وسيلة اتصالها بالسلطات المحلية[5] .

---

(١) راجع : - Hyde: «International Law», Vol. 2, 2nd. ed. PP. 1322 - 1323.

- Zourek: «Le statut et les Fonctions des Consuls»; R.C.A.D.I., T. 106, 1962, PP. 431 - 433.

Stuart: Practice., P. 376.

(٢) - I.L.C. Yearbook, 1959, Vol. 1

(٣) - Stuart: Practice, P. 376.

(٤) - Hyde: op. cit., PP. 1322 - 1323.

(٥)

وينجم عن عدم اعتبار القنصل موظفاً دبلوماسياً له صفة التمثيل العامة لدولته ، واعتباره مجرد وكيل لها يمثلها في جوانب معينة فقط ، نتائج عدة أهمها :

١ ـ حصر الحصانات والامتيازات القنصلية الممنوحة للمؤسسة القنصلية وموظفيها بالضرورية منها لتمكينهم من أداء أعمالهم بحرية ودون قيد .

٢ ـ إن تعيين القناصل لدى دولة ما، لا يعتبر بأية حال من الأحوال إعترافاً بها من الدول الموفدة . كما أن قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة لا يؤدي إلى قطع العلاقات القنصلية حكماً .

٣ ـ ليس للقنصل حق الاتصال مباشرة بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إلاّ في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده لديها ، ويحصر نشاطه بالاتصال بالسلطات المحلية بينما يمنع على الدبلوماسي بصورة عامة الاتصال بهذه السلطات مباشرة إذ عليه تأمين اتصالاته عبر وزارة خارجية الدولة المضيفة .

ثانياً ـ الصفة العامة Public Character

على الرغم من أن القنصل ليس ممثلاً دبلوماسياً لبلده فلا يمكن معاملته بأي حال من الأحوال معاملة شخص عادي . فهو جهاز من أجهزة الدولة Organ of a state[١] يتمتع بالصفة العامة Public Character[٢] ويقر له القانون الدولي والقوانين الداخلية والمعاهدات القنصلية بحصانات وامتيازات لا يتمتع بها الأفراد العاديون[٣] . ويبدو أن هناك اعترافاً دولياً كاملاً بهذه الصفة العامة للقنصل[٤] .

ولقد ذهبت بعض الدول في فترة ما إلى اعتبار القنصل موظفاً عاماً لكلا الدولتين الموفدة والمضيفة[٥] ، إلاّ أن الرأي قد استقر على أن منح الدولة

---

(١) Kelsen, Hans: Op. Cit., P. 252.

(٢) راجع : B.D.I.L. Vol. 8, Phase 1, 1965, P. 5

(٣) Hackworth: Digest, Vol. 4, P. 699.

(٤) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي . المذكور . ص ٧٨٢ . كذلك راجع :
Fauchille, Paul: «Traité de Droit Int. Public», Vol.1, Part 3, Paris 1926, P. 125.

(٥) U.S. Regulations 1932.

المضيفة للقنصل الاجازة القنصلية التي تتيح له ممارسة وظائفه لا تجعل منه موظفاً لديها[1] . ومن المهم أن نشير إلى أن هذه الصفة العامة للقناصل كموظفين رسميين تقتصر فقط على المسلكيين منهم دون الفخريين الذين يعتبرون مجرد وكلاء عن دولهم في الشؤون التي تعهد بها إليهم[2] .

وينجم عن هذا التمييز للقنصل ـ باعتباره موظفاً عاماً ـ عن بقية المواطنين الأجانب المقيمين في الدولة المضيفة ، حصوله على معاملة خاصة تتصف بالاحترام واللياقة وتسهيل عمله ومهمته والحؤول دون وقوع ما يعوق تنفيذها ومنحه بعض الاعفاءات الضريبية والامتيازات ، كحقه في رفع علم دولته وشعارها ، وغير ذلك من الامتيازات التي سنتطرق إليها في مكان لاحق والتي لا تصل الى درجة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[3] .

ونذكر في هذا المجال الرسالة التي وجهها وزير خارجية أميركا في ١٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٩ إلى وزراء خارجية ٣٠ دولة لها علاقات مع الصين يحتج فيها على المعاملة السيئة التي لحقت بقنصل أميركا في الصين Angus Ward ويؤكد على أن « الممارسة الدولية للدول المتحضرة لسنوات عدة اعترفت بحق القناصل بالتمتع بالامتيازات الضرورية لممارسة وظائفهم رغم عدم تمتعهم بالحصانة الدبلوماسية إذ أن هناك إجماعاً دولياً على منحهم ومنح موظفيهم حرية الحركة بسبب طبيعة أعمالهم الرسمية والعامة . . . »[4] .

ثالثاً ـ الصفة الدولية International Character

ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأنه ليس للقنصل صفة دولية ، معتبراً أن الموظفين القنصليين هم موظفون وطنيون National لا صلة لهم بالعلاقات الدولية ، فهم مجرد موظفين لدولة ما يمارسون وظائف داخلية في أراضي دولة

---

(١) Briggs, Herbert: Op. Cit., P. 814.

(٢) د . علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٦٧ . ص ٣٢٥ .

(٣) راجع حول هذه المعاملة المميزة للقناصل كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٢ . ص ٥١٣ ـ ٥١٥ .

(٤) Briggs, Herbert: op. cit., P. 821.

أخرى لا تتعلق بالقانون الدولي[١] .

إلّا أن في هذا الرأي كثيراً من التجني ، فالوظيفة القنصلية ، وإن تعلقت وظائفها بالقوانين الداخلية في غالبيتها ، فإن ممارستها تتم في حقل العلاقات الدولية التي يقوم بتأديتها موظفو دولة ما في أراضي دولة أخرى من أجل حماية ورعاية مصالح الأولى ومصالح رعاياها . وما يؤكد الطبيعة الدولية للمؤسسات القنصلية وموظفيها ذلك السيل من المعاهدات القنصلية الثنائية والعديد من الاتفاقيات القنصلية الجماعية ، وأخيراً إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ ، وكلها معاهدات دولية تنظم علاقات دولية من أجل دعم العلاقات الودية بين الدول وترسيخها والحؤول دون وقوع منازعات تهدد السلام العالمي . ولقد أكد فريق جامعة هارفارد في دراسته للعلاقات القنصلية عام ١٩٣٢ هذه الصفة الدولية للموظف القنصلي[٢] ، كما قام بابرازها العديد من فقهاء القانون الدولي[٣] ، وأيّدتها دول عدة بينها الولايات المتحدة الأميركية في تعليماتها القنصلية لعام ١٨٩٦[٤] .

الفقرة الثانية

الفوارق الأساسية الناجمة عن اختلاف الطبيعة القانونية للموظَفين الدبلوماسي والقنصلي

على الرغم من تكامل الوظيفتين في مفهومهما الحديث وإقدام العديد من الدول على توحيد سلكيهما في إطار سلك خارجي واحد يخضع أفراده لنظام وظيفي واحد ، وعلى الرغم من قيام الموظف القنصلي أحياناً بدور الدبلوماسي وقيام الموظف الدبلوماسي بدور القنصل كما سنرى ، وعلى الرغم من الجهود الدولية للتقريب بين الأحكام التي ترعى المؤسستين كما حدث في إتفاقيتي

---

(١) Hall: «A Treatise of International Law», 8th. ed. Oxford, 1924, P. 371.

(٢) A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, P. 189.

(٣) Feenwick, Charles G.: «International Law». 3rd. ed., New York, 1948, P. 482.

(٤) Moore: Digest. op. cit. P. 33.

فيينا لعام ١٩٦١ و١٩٦٣ . . . على الرغم من كل هذا فإن الاختلاف في الطبيعة القانونية لكل من الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية يؤدي إلى بروز فوارق أساسية أهمها(١) :

أولاً - إن اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية(٢) يتم من قبل رئيس الدولة الموفدة لتمثيله لدى رئيس الدولة المضيفة بعد استمزاج رأي هذه الدولة وموافقتها على تعيينهم . أما القناصل فيعتمدون من قبل وزير خارجيتهم دون استمزاج لرأي الدولة المضيفة . وتخول أنظمة بعض الدول للقناصل العامين والقناصل تعيين نواب قناصل ووكلاء قنصليين في أماكن محددة من مناطق صلاحيتهم القنصلية وذلك بعد موافقة وزارة خارجيتهم على هذا التعيين . من هنا يمكن القول أن تعيين القناصل يخضع للقانون الداخلي أكثر من خضوعه للقانون الدولي كما هو الوضع بالنسبة الى الموظفين الدبلوماسيين .

ثانياً - إن رؤساء البعثات الدبلوماسية ، باستثناء القائمين بالأعمال ، يقدمون أوراق اعتمادهم Credentials إلى رئيس الدولة المضيفة في الغالب ، بينما يحمل رؤساء البعثات القنصلية خطاب تعيين - Lettre de provision Commission ، هو أقرب ما يكون الى وكالة تنظمها لهم دولهم وتخولهم القيام بأعمال لا يمكنهم ممارستها إلاّ بعد صدور إجازة لهم بذلك من الدولة المضيفة Exequatur .

ثالثاً - إن صلاحيات المبعوث الدبلوماسي تشمل جميع حقول العلاقات بين الدولتين بما فيها الحقول السياسية . وتمتد صلاحياته المكانية لتشمل جميع أراضي الدولة المضيفة . وتتلخص وظائفه بالتمثيل والمفاوضة وجمع المعلومات وحماية ورعاية مصالح دولته ومواطنيه . أما صلاحيات الموظف القنصلي فمحصورة في نطاق منطقته القنصلية ولا تشمل العلاقات السياسية بين الدولتين . ومن جهة أخرى فوظائف الدبلوماسي تنظمها قواعد القانون الدولي

---

(١) راجع :

- Zourek: 1st. Report. I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 79.
- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I,T. 106, 1962, PP. 432 - 436.

(٢) ما عدا القائمين بالأعمال منهم الذين يعتمدون من قبل وزير خارجيتهم لدى وزير خارجية الدولة المضيفة .

والعرف والاتفاقيات الدولية وهي واحدة في كل مكان بينما تحدد القوانين الداخلية صلاحيات القناصل ووظائفهم في نواح كثيرة الى جانب الاتفاقيات الدولية والمعاهدات الثنائية[1] .

رابعاً ـ إن حصانات وامتيازات الدبلوماسيين أشمل وأوسع من حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين ، فالحصانة الشخصية مثلاً هي حصانة كاملة بالنسبة الى الدبلوماسي بينما هي محدودة بالنسبة الى الموظف القنصلي ومحصورة بالأعمال التي يمارسها بصفته الرسمية .

خامساً ـ إن الموظف القنصلي لا يمكنه الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة ، كوزارة الخارجية ، إلا في حالات استثنائية كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلده لديها ، وتحصر علاقاته بالسلطات المحلية في نطاق منطقته القنصلية . أما الموظف الدبلوماسي فيتصل بوزارة خارجية الدولة المضيفة وعبرها بالسلطات المركزية الأخرى . وقد تمنع الدول على الدبلوماسي الاتصال بالهيئات المحلية والوزارات الأخرى إلا إذا كان ذلك عن طريقها .

النبذة الثالثة

الشروط العامة الواجب توافرها في المرشحين لدخول السلك القنصلي

يحدد التشريع الداخلي لكل دولة الشروط العامة الواجب توافرها في الراغبين في دخول السلك القنصلي . ولا تفرق الدول في الغالب ، بعد أن تم توحيد سلكيها في إطار سلك خارجي واحد ، بين الشروط المطلوب توافرها في المرشح لدخول السلك القنصلي والمرشح لدخول السلك الدبلوماسي . وهذه الشروط هي التالية غالباً :

---

(١) راجع محاضرة الدكتور عبد المنعم الخطيب : « الفوارق القانونية والعملية بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء ١٤ . بيروت ، ١٩٧٢ . ص ١٥٨ ـ ١٦٣ و ١٦٦ .

أولاً ـ شرط الجنسية

تشترط غالبية الدول أن يكون مرشحو السلك الخارجي من رعاياها[١]. وفي لبنان يشترط في المرشح لدخول السلك الخارجي ان يكون لبنانياً منذ أكثر من عشر سنوات ، وهو الشرط الواجب توافره في المرشح لدخول أية وظيفة عامة . وتذهب دول عدة الى منع موظفي سلكها الخارجي من الزواج من أجنبيات إلا في ظروف استثنائية . وسبب ذلك طبيعة وظيفة السلك الخارجي وأهمية أعمالها التي تتطلب ولاء كاملاً للدولة الموفدة ليس من جانب الموظف فحسب بل من جانب عائلته أيضاً إذ أن للزوجة في هذا السلك دوراً مهماً لا يقل عن دور الزوج . ولقد أصدر الرئيس روزفلت في ١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٣٦ قراراً ، ما زالت قواعده معتمدة حتى اليوم ، يقضي بعدم السماح لأميركي متزوج من أجنبية بدخول السلك الخارجي ، وتبذل وزارة الخارجية أقصى جهدها للحؤول دون زواج موظفي سلكها الخارجي من أجنبيات . وفي حال حدوث ذلك تمتنع عن تعيين الزوج في بلد زوجته . ويؤثر هذا الزواج في حياة الزوج المهنية فيحد من ترقيته وتسلمه لوظائف حساسة[٢] . وفي لبنان يخضع زواج موظف السلك الخارجي للحصول على إذن مسبق من وزير الخارجية والمغتربين يعطي بعد استطلاع رأي اللجنة الادارية في الوزارة ، وإلا اعتبر الموظف مستقيلاً[٣] .

ثانياً ـ شرط السن

تشترط بعض الدول سناً معينة للمرشح لدخول سلكها الخارجي ، ففي لبنان مثلاً يجب أن لا يقل سن المرشح عن عشرين سنة ولا يتجاوز الخامسة والثلاثين . فالحد الأدنى يفرض لتحاشي دخول اشخاص غير ناضجين بما فيه

---

(١) راجع نص المادة /٢٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة /٨/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية اللتين تؤكدان أن جنسية الموظفين القنصليين والدبلوماسيين هي مبدئياً جنسية الدولة الموفدة .

(٢) Stowell, Ellery: «The Ban on Alien Marriage on the Foreign Service». A.J.I.L., Vol. 31, 1937, PP. 91 — 94.

(٣) الفقرة الأولى من المادة /٤٣/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ٨٣/٩/١٦) .

الكفاية الى السلك . أما الحد الأعلى فيفرض من أجل حقن السلك الخارجي بالدماء الشابة التي يكون المجال مفتوحاً أمامها للتدرج واكتساب الخبرة .

ثالثاً ـ شرط الجنس

الأصل هو أن تعهد الدول بوظائف سلكها الخارجي للرجال باعتبار أنهم أقدر من النساء على تحمل أعباء وظيفة السلك . وقد منعت بريطانيا بمرسوم صدر في نيسان (إبريل) ١٩٢١ النساء من تولي وظائف في السلك الخارجي ، وكذلك فعلت فرنسا عام ١٩٢٩ . إلّا أن موقف الدولتين من دخول النساء في السلك الخارجي تغير بعد الحرب العالمية الثانية . وهذا ما حدث في دول عدة[١] نتيجة بروز حركات التحرر النسائية واتساع دور المرأة في شتى المجالات ونيلها حقوقاً سياسية مساوية لحقوق الرجل . وهكذا تولت نساء عدة مناصب رئيسية في السلك الخارجي فتزايد عدد العاملات منهن في هذا السلك بعد أن كان وجودهن فيه نادراً في الماضي[٢] .

غير أن هناك دولاً عدة ، من بينها غالبية الدول الاسلامية ، تحول تقاليدها دون تعيين النساء في سلكها الخارجي ولا تستسيغ وجود نساء في السفارات أو القنصليات الموجودة في أراضيها ولو كن يحملن الصفة الدبلوماسية او القنصلية .

وفي لبنان يشترط التشريع الحالي أن تكون المرشحة لدخول السلك الخارجي عزباء[٣] كما يشترط عليها بعد دخولها السلك أن لا تتزوج من

---

(١) د . علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٦٧ . ص ١١٧ ـ ١١٨ .

(٢) ومثال ذلك أن ملك فرنسا كلف في أواخر القرن ١٧ الكونتيسة جيبريان Guébriant تمثيله في مهمة لدى ملك بولونيا ، وكلف لويس الخامس عشر السيدة دي بومونت .de Beaumont عدة مهام دبلوماسية في القرن ١٨ . وفي عام ١٩٢٤ عين الاتحاد السوفياتي الكسندرة كولونتالي وزيرة مفوضة في النروج . وفي سنة ١٩٣٧ عينت الولايات المتحدة الأنسة مرجريت هانا قنصلاً لها في جنيف . وللمزيد من الأمثلة راجع : أبو هيف . المرجع المذكور . ص ١١٨ ـ ١١٩ .

وفي لبنان عينت الآنسة سميرة الضاهر أول سفيرة لبنانية في الخارج (في حزيران) عام ١٩٨٣ وكانت تشغل قبل هذا التعيين وظيفة قنصل لبنان العام في نيويورك .

(٣) الفقرة /١ ـ د / من المادة /١١/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ .

أجنبي ، وإلاَّ نقلت الى الادارة المركزية خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر . وإذا فقدت جنسيتها صرفت من الخدمة[1] .

رابعاً ـ شرط الكفاءة

يشترط في موظف السلك الخارجي أن يكون حسن السيرة والسلوك سليماً من الأمراض والعاهات ، غير محكوم بجناية أو محاولتها ، ولا بجنحة شائنة أو محاولتها . ويشترط كذلك توافر صفات معينة تتطلبها طبيعة وظيفة السلك الخارجي كعدم الانتماء إلى الأحزاب السياسية وحيازة درجة جامعية معينة ، وإتقان اللغات الأجنبية والتمتع بصفات أهمها الحكمة وسعة الثقافة والاطلاع وقوة الشخصية وسرعة البديهة وبراعة المناقشة وحصافة البيان واللباقة والرصانة ودماثة الأخلاق والكرامة والاستقامة والكرم ، فالدبلوماسي وكذلك الموظف القنصلي هو ، على حد قول غلادستون ، سيّد ذكي مثقف An intelligent educated gentelman[2]. وتقوم الدول باخضاع المرشحين لدخول سلكها الخارجي لامتحانات متعددة لتتأكد من توافر جميع هذه الشروط او غالبيتها العظمى فيهم .

هذا بالنسبة إلى موظفي السلك القنصلي المسلكيين ، أما بالنسبة الى القناصل الفخريين فانهم يختارون من بين الشخصيات المعروفة والبارزة من رعايا الدولة الموفدة المقيمين في البلد المضيف أو من رعايا هذا البلد الأخير أو من رعايا دولة ثالثة من المقيمين في البلد المضيف . وفي لبنان نصت المادة /٢٠/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤) على ما يلي :

١ ـ تنشأ القنصليات الفخرية اللبنانية وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .
٢ ـ يعين القناصل الفخريون بمرسوم إستناداً إلى اقتراح من رئيس البعثة

---

(١) المادة /٤٣/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ .

(٢) راجع تفاصيل هذه الصفات في محاضرة الأمير رئيف أبي اللمع : « الدبلوماسي العربي ، الصفات والمحضورات » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني . بيروت ، ١٩٦٥. ص ٩٣ ـ ١٠٦ .

الدبلوماسية المعتمد في البلد الذي يجرى فيه التعيين ووفقاً لأصول وشروط تحدد بقرار من الوزير .

٣ ـ يمكن أن يكون القنصل الفخري لبنانياً أو أجنبياً .

٤ ـ . . . . . » .

الفصل الثاني

أنواع الموظفين القنصليين ودرجاتهم

تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :

« الموظفون القنصليون فئتان : مسلكيون وفخريون . . . »

وتنص المادة التاسعة المتعلقة بفئات رؤساء البعثات القنصلية على ما يلي :

«١ـ ينقسم رؤساء البعثات القنصلية الى الفئات الأربع التالية :

(أ) القناصل العامون Consuls - General

(ب) القناصل Consuls

(جـ) نواب القناصل Vice - Consuls

(د) وكلاء القناصل Consular Agents

٢ ـ إن الفقرة الأولى من هذه المادة لا تقيد بأي شكل حق أي من الفرقاء المتعاقدين في تحديد تسمية الموظفين القنصليين ما عدا رؤساء البعثات القنصلية » .

ونشير إلى أن البعثة القنصلية مسلكية كانت أم فخرية قد تكون برئاسة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل أو وكيل قنصلي تبعاً لدرجتها ، كما قد تتألف البعثة ، برئيسها ، من موظفين قنصليين ينتمون إلى أية درجة من الدرجات المذكورة .

ولقد بيَّنا عند دراستنا للتطور التاريخي للعلاقات القنصلية كيف أن

مؤسسة القنصل الفخري Honorary consul (أو كما عرف بالقنصل المنتخب أو المختار Consul Eliciti نظراً لاختياره من بين جماعة التجار المقيمين في الدولة المضيفة) قد سبقت مؤسسة القنصل المسلكي Career consul (أو كما يسمى بالقنصل المبعوث Consul Missi أو بالقنصل المحترف Professional Consul) التي اعتمدتها الدول في القرن السابع عشر عندما أصبحت تعتبر القنصل موظفاً من موظفيها يتلقى منها مرتباً ثابتاً . وعلى الرغم من تطور دور القنصل المسلكي وتزايد أهميته في القرن التاسع عشر والقرن العشرين ، فإن دور القناصل الفخريين حافظ على أهميته . وما زالت دول عدة لأسباب إقتصادية وعملية تعتمد على هؤلاء القناصل في أنحاء عدة من العالم .

ولقد خلت إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من أي تعريف للقنصل المسلكي أو القنصل الفخري رغم اقتراح مندوب البرتغال ، خلال المناقشة في اللجنة الثانية إلغاء الفقرة الثانية من المادة الأولى واستبدالها بنص يتضمن تعريفاً محدداً لكل من القنصل المسلكي والقنصل الفخري[1] . والسبب في ذلك يعود الى اختلاف وجهات النظر حول هذا المفهوم . وهو ذات السبب الذي حال دون توصل لجنة القانون الدولي خلال تحضيرها لمشروع الاتفاقية إلى تعريف موحد . ويشكل إغفال هذا التعريف ثغرة مهمة في الاتفاقية ، لا سيما وأن أحكام الفصل الثاني منها تتعلق بحصانات وامتيازات القناصل المسلكيين بينما تتعلق أحكام الفصل الثالث بحصانات وامتيازات القناصل الفخريين ، وهذا ما أشارت إليه صراحة الفقرة الثانية من المادة الأولى من الاتفاقية ، وكان من المفروض تحديد معيار للتفريق بين الموظفين[2] .

وسنتناول في نبذتين تحديد مفهوم وميزات ودرجات كل من الموظفين القنصليين ، المسلكيين والفخريين .

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 429 - 430.

(٢) Lee, L: «Vienna Convention on Consular Relations». A.W. Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham. N.C., 1966, PP. 20 - 21.

النبذة الأولى

الموظفون القنصليون المسلكيون Career consuls

الفقرة الأولى

ماهية القنصل المسلكي

عرفت المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ في الفقرة الثانية من مادتها الأولى ، الموظفين القنصليين المسلكيين بأنهم « موظفون تعينهم الدولة المرسلة ولا يتعاطون أي نشاط مهني في الدولة المضيفة يخرج عن ممارستهم لوظائفهم القنصلية . وهم يحملون جنسية الدولة المرسلة فقط » .

أما مندوب البرتغال إلى مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية فقد اقترح تعريف الموظف القنصلي المسلكي بأنه « أي شخص من موظفي الدولة الموفدة يتلقى مرتباً منتظماً ، ولا يمارس في الدولة المضيفة أي نشاط مهني خارج عن نطاق وظائفه القنصلية[١] » . وهذا هو التعريف الذي اقترحته لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية عشرة[٢] .

ويتبين من هذين التعريفين أن الموظف القنصلي المسلكي يتميز بميزات أربع هي :

أولاً ـ إنه موظف رسمي من موظفي الدولة الموفدة

ويكون غالباً من موظفي السلك الخارجي وتطبق عليه بالتالي الأنظمة والقوانين التي ترعى أوضاع الموظفين عامة وأوضاع موظفي السلك الخارجي

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 429.

(٢) - U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 37.

وهذا التعريف يشبه التعريف الذي أورده الكاتب Graham Stuart في كتابه :

- «American Diplomatic and Consular Practice,» 2nd. ed., Appleton - Century - Crofts. Inc., New York, 1952, P. 294.

خاصة ، في الدولة الموفدة .

ثانياً ـ إنه يتلقى مرتباً منتظماً

وتحدد القوانين والأنظمة الداخلية لدولته هذا المرتب والتعويضات الملحقة به . وهو في هذا يختلف عن القنصل الفخري الذي يتقاضى جزءاً من العائدات القنصلية التي يستوفيها .

ثالثاً ـ إنه لا يقوم بأي عمل مأجور غير عمله الرسمي في الدولة المضيفة

وتحرم قوانين الدول عادة على موظفي سلكها الخارجي تعاطي أي عمل يخرج عن نطاق وظائفهم الرسمية . وقد نصت الفقرة الأولى من المادة /٥٧/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أنه « لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين تعاطي أي عمل مهني أو تجاري بقصد الربح الشخصي في الدولة المضيفة[١] » .

وتنص المادة /٤٦/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤) أنه « لا يجوز لموظف السلك الخارجي المعين في الخارج أن يمارس عملاً آخر بما فيه التدريس ، ولا يجوز لزوجته ممارسة أي عمل » .

وتضمنت بغض المعاهدات الدولية نصوصاً تحول دون قيام القناصل المسلكيين بأي عمل مكسب خارج نطاق مهامهم القنصلية ، فالفقرة الثالثة من المادة /١٦/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ تنص مثلاً ، على أنه « يسمح فقط للقناصل الفخريين والموظفين الفخريين بممارسة التجارة أو أي نشاط آخر مختلف عن وظائفهم الرسمية » .

غير أن بعض الدول ، وإن تكن قليلة ، تفسح في المجال أمام موظفيها القنصليين والمسلكيين لتعاطي أعمال مأجورة تخرج عن نطاق مهامهم الرسمية . ولهذا اعتبرت لجنة القانون الدولي هؤلاء الموظفين في حكم

---

(١) وسنعود لشرح المادة /٥٧/ عند بحثنا للحالات الخاصة التي تحد من الحصانات والامتيازات القنصلية .

القناصل الفخريين بالنسبة الى حصاناتهم وامتيازاتهم على الرغم من انتمائهم إلى السلك القنصلي المسلكي[١]، واقترحت تضمين الاتفاقية القنصلية مادة حول ذلك[٢] . وحددت اللجنة مفهوم العمل المأجور بأنه يشمل الأعمال التجارية والمهنية والنشاطات التي تمارس بقصد الربح ، ولا تشمل تلك التي لا تهدف الى تحقيق ربح كإعطاء محاضرات في الجامعات ونشر كتب ومقالات علمية . . . إلاّ أن المؤتمر لم يقر المادة المقترحة واستبدل بها نص المادة /٥٧/ من الاتفاقية الذي يحرم على الموظفين القنصليين المسلكيين تعاطي أي عمل يخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية معتبراً أن ذلك يضعهم ضمن فئة القناصل الفخريين .

رابعاً ـ إنه يحمل في الغالب جنسية الدولة الموفدة

تنص المادة /٢٢/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن يكون الموظف القنصلي من حيث المبدأ ، من رعايا الدولة الموفدة . ويجوز أن يعين أحياناً من بين مواطني الدولة المضيفة شرط الحصول على موافقة هذه الدولة التي يبقى لها حق سحب موافقتها هذه في كل وقت . ولهذه الدولة ممارسة نفس الحق في حال تعيينه من بين مواطني دولة ثالثة .

وتختلف مواقف الدول حول هذا الموضوع فيشترط بعضها حمل الموظف القنصلي لجنسية الدولة الموفدة ، ولا يوافق على تعيين قناصل للدول الأخرى في أراضيه إذا كانوا من رعاياه . وتأتي الدول الاشتراكية ، باستثناء قلّة منها ، على رأس هذه الفئة ، وقد أدخلت هذا الشرط ضمن معاهداتها القنصلية الثنائية حتى بعد عقد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣[٣] . وتحصر كل من بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأميركية تعيين قناصلها المسلكيين بمواطنيها[٤] .

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 36 - 37.

(٢) المادة /٥٦/ من مشروع اللجنة .

(٣) راجع مثلاً :

ـ النص المذكور من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

ـ المادة السادسة من المعاهدة القنصلية الفرنسية التشيكية الموقعة في براغ في ١٩٦٩/١/٢٢ .

ـ المادة السادسة من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية الموقعة في باريس في ١٩٦٦/١٢/٨ .

ـ المادة الثالثة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية الموقعة في موسكو في ١٩٦٤/٦/١ .

(٤) Stuart: Practice, P. 294.

وهذا هو موقف غالبية الدول حيث يخضع الموظفون القنصليون فيها لأنظمة الخدمة العامة التي تشترط حمل جنسيتها على جميع المرشحين لدخول الوظيفة العامة[1] . وذهبت الولايات المتحدة الى حد رفض قبول تعيين قناصل مسلكيين في أراضيها من بين رعايا الدولة الموفدة الذين يقيمون على أراضيها إقامة دائمة Permanent Residents[2] .

ولكن هناك بالمقابل دولاً أخرى ، وإن يكن عددها قليلاً ، تجيز اختيار قناصلها المسلكيين من غير رعاياها ، أو تجيز للدولة الموفدة اختيار قناصلها من بين رعايا دولة ثالثة[3] أو من بين رعايا الدولة المضيفة . وانسجاماً مع هذه الحالات أفسحت المادة /٢٢/ من الاتفاقية القنصلية ، كما ذكرنا ، في المجال أمام تعيين الموظفين القنصليين من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين رعايا دولة ثالثة بعد الحصول على موافقة صريحة ومسبقة من الدولة المضيفة التي يبقى لها حق سحب موافقتها متى شاءت . وجاءت المادة /٧١/ من الاتفاقية القنصلية التي سنتطرق لاحكامها فيما بعد ، تحدد وضع الموظفين القنصليين وبقية أفراد البعثة ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها .

الفقرة الثانية

درجات الموظفين القنصليين المسلكيين ورتبهم

أوضحت لجنة القانون الدولي في معرض تعليقها على نص المادة

---

(١) في لبنان ، مثلاً ، يشترط في الموظف أن يكون لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل .

(٢) لقد رفضت عام ١٩٦٤ طلباً للسفارة البريطانية في واشنطن بالموافقة على تعيين مواطنين بريطانيين كنائبي قنصل لبريطانيا في هيوستن ، وذلك كونهما من المقيمين الدائمين . واقترحت الولايات المتحدة قبولهما كقنصلين فخريين . راجع :

Whiteman: Digest, Vol, 7, PP. 514 - 515.

وفي لبنان وعملاً بالفقرة /٢/ من المادة /٢٢/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين لعام ١٩٨٣ لا يجوز القبول بتعيين مواطنين لبنانيين في وظائف دبلوماسية وقنصلية مسلكية في البعثات الأجنبية المعتمدة في لبنان إلاّ وفقاً لأحكام المادة الأولى من قانون الجنسية اللبنانية وبشرط أن لا يكون قبل تعيينه مقيماً دائماً في لبنان وأن لا يكون من أصحاب الأعمال فيه .

(٣) راجع كلمة مندوب الكويت أثناء مناقشات المادة /٢٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية :

U.N. Consular Conference, Vol. 1.

التاسعة من الاتفاقية القنصلية المتعلقة بتصنيف رؤساء البعثات القنصلية[1] إن التعداد الوارد فيها لا يقصد به إلزام الدول بالأخذ بالدرجات الأربع معاً (القناصل العامون ، القناصل ، نواب القناصل ، الوكلاء القنصليون) بل إلزامها بحصر تسميات ودرجات رؤساء بعثاتها القنصلية في درجة أو أكثر من هذه الدرجات ، وذلك من أجل توحيدها بعد أن عرف تاريخ العلاقات القنصلية الطويل تضارباً وتعدداً في تسميات ودرجات رؤساء البعثات القنصلية خلافاً لرؤساء البعثات الدبلوماسية الذين تحددت تسمياتهم ودرجاتهم منذ مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ ومؤتمر (اكس لاشابل) لعام ١٨١٦ ، وأخيراً مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام (١٩٦١)[2] .

وأشارت لجنة القانون الدولي صراحة إلى أن نص المادة التاسعة لا يقيد الدول إلاّ بالنسبة الى درجات وتسميات رؤساء البعثات القنصلية وبالتالي لا يحد من حريتها في تحديد درجات وألقاب بقية أفراد البعثة فيكون لها أن تستعمل التسميات والدرجات المذكورة أو اختيار غيرها من التسميات ومنها :

- القنصل النائب Deputy Consul ، وهو لقب أطلقته الولايات المتحدة على بعض موظفيها القنصليين ولا يختلف كثيراً عن الوكيل القنصلي Agent كما سنحدده لاحقاً .

- الوكلاء التجاريون . Commercial Agents ، وهم موظفون قنصليون لجأت الولايات المتحدة الى تعيينهم في البلاد التي لم تعترف بحكومتها[3] .

---

(١) وقد أقرت هذه المادة كما وردت في مشروع اللجنة دون تعديل .

(٢) يقسم رؤساء البعثات الدبلوماسية حسب اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ إلى فئات ثلاث :

أ ـ السفراء والقاصدون الرسوليون .

ب ـ الوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون الوكلاء .

جـ ـ القائمون بالأعمال .

راجع حول درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية :

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 115 - 120.

(٣) Moore: Digest, Vol. 5, PP. 4 - 5.

ـ Pro- Consuls ، وتطلقه بريطانيا على الموظفين المكلفين القيام بأعمال كتابة العدل فقط ، في منطقة من مناطق الصلاحية القنصلية . ويعينهم رئيس البعثة القنصلية المسؤول عن هذه المنطقة بعد موافقة وزارة الخارجية البريطانية(١) .
ـ نواب المندوب السامي Deputy High commissioners ، وهو لقب يطلق على الموظفين القنصليين المتبادلين بين دول الكومنولث . وهم يحملون معهم رسالة موجهة من الوزير المكلف بشؤون الكومنولث إلى نظيره في الدولة المضيفة . وهم لا يستحصلون على إجازة قنصلية ولكنهم يعاملون على قدم المساواة مع الموظفين القنصليين الأجانب الآخرين(٢) .
ـ تسميات أخرى ، كالقناصل المناوبين Alternate consuls والملحقين القنصليين Consular Attaches والتلاميذ القناصل Pupil consuls والسكرتيرين القنصليين Consular Secretaries(٣) .

ويعتبر نص المادة التاسعة من إتفاقية فيينا تكريساً لقواعد عرفية درجت على اتباعها دول عدة منذ وقت طويل . ومن الدول التي اعتمدت الدرجات الأربع في سلكها القنصلي : كولومبيا ونيكارغوا والبيرو وهندوراس وليبيريا وكوستاريكا وباناما وفنزويلا والاتحاد السوفياتي وهولندا ويوغوسلافيا والولايات المتحدة وبريطانيا وكندا . . . بينما اكتفت دول أخرى بالدرجات الثلاث الأولى دون الأخذ بدرجة الوكلاء القنصليين ، ومن هذه الدول : لبنان وبوليفيا والنروج وكوريا الديمقراطية وسويسرا . . . وذهبت بعض الدول الى اعتماد الدرجات الأربع وتقسيمها الى فئتين أو أكثر بحيث تصبح على الشكل التالي : قنصل عام أول ، وقنصل عام ثان ، ونائب قنصل أول ، ونائب قنصل ثان . . . ومن هذه الدول : سويسرا والأكوادور(٤) واسبانيا(٥) .

وإذا استعرضنا المعاهدات القنصلية الثنائية وجدناها تأخذ في غالبيتها

---

(١) Oppenheim:«International Law», Vol. 1, P. 833.

(٢) Wood, Jhon and Serres,Jean: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London 1970, P. 66.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 10 - 11.

(٤) Zourek: 1st. Report, I.L.C. Yearbook 1957, PP. 85 - 86.

(٥) Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 15, Madrid, 1958, P. 90.

بالدرجات الأربع ومنها : المعاهدة القنصلية الهولندية الكوبية لعام ١٩١٣ ، والاسبانية اليونانية لعام ١٩١٩ ، والبريطانية الفنلندية لعام ١٩٢٣ ، واليوغوسلافية التشيكوسلوفاكية لعام ١٩٢٧ ، واللبنانية اليونانية لعام ١٩٤٨ ، والبريطانية الفرنسية لعام ١٩٥١ ، والبريطانية الأميركية لعام ١٩٥١ . . .[١] . ومن المعاهدات الحديثة ، المعاهدة القنصلية الأميركية السوفياتية لعام ١٩٦٤ ، والفرنسية الأميركية لعام ١٩٦٦ ، بينما اكتفت المعاهدة القنصلية الفرنسية السوفياتية لعام ١٩٦٦ بذكر الدرجات الثلاث الأولى دون ذكر درجة الوكلاء القنصليين[٢] . وكذلك فعلت المعاهدة الصينية السوفياتية لعام ١٩٥٩ .

والبعثة القنصلية قد تكون قنصلية عامة يرئسها قنصل عام ، أو قنصلية يرئسها قنصل ، أو نيابة قنصلية يرئسها نائب قنصل ، أو وكالة قنصلية يرئسها وكيل قنصلي . ونلاحظ أن هذا الربط بين درجة البعثة ودرجة رئيسها هو الغالب ، إلا أنه قد يحدث أن يرئس القنصلية العامة موظف من درجة قنصل ، ويرئس القنصلية موظف من درجة قنصل عام . بل قد يحدث أحياناً ، وإن كان ذلك نادراً ، أن يعين على رأس القنصلية العامة شخص برتبة سفير[٣] . ولا تؤثر الدرجة التي يحملها رئيس البعثة في صلاحياته ، فيمارس القنصل صلاحيات القنصل العام إن رئس قنصلية عامة ويمارس القنصل العام صلاحيات القنصل إن رئس قنصلية ، مع العلم أن الفارق ضئيل بين صلاحيات القنصليات العامة وصلاحيات القنصليات ، وهو يقتصر في الغالب على اتساع المنطقة القنصلية وحجم الأعمال . . .

وقد تتألف البعثة القنصلية من عدد من الموظفين القنصليين من الدرجات المختلفة فتضم القنصليات العامة الكبرى قنصلاً عاماً رئيساً لها وقنصلاً أو أكثر ونائب قنصل أو أكثر . وفي لبنان نرى ان القنصليات العامة اللبنانية في نيويورك ومنتريال ومرسيليا . . . تضم في الغالب قنصلاً عاماً يساعده قنصل أو نائب

---

(١) Zourek: 1st. Report, op. cit, PP. 85 - 86.

(٢) المادة الأولى من هذه المعاهدات الثلاث الأخيرة .

(٣) حدث في لبنان ، في أواسط السبعينات أن تولى السفير مدحت فتفت القنصلية العامة في القاهرة . وكان توقيعه على المعاملات يحمل اللقبين : القنصل العام ، السفير مدحت فتفت .

قنصل[١] . بينما يتألف الملاك الفعلي لقنصليات عامة أخرى من قنصل عام فقط كما هو الوضع في ديترويت ولوس انجلس . . .

ومن جهة أخرى تقوم دول عدة بمنح رئيس بعثتها الدبلوماسية لقب قنصل عام الى جانب رتبته الدبلوماسية كسفير أو قائم بالأعمال . وقد تمنح أعضاء البعثة الذين يكلفون أداء المهام القنصلية لقب قنصل او نائب قنصل[٢] .

وسنحاول تحديد مفهوم كل درجة من درجات رؤساء البعثات القنصلية المذكورة ، مشيرين إلى أن الدرجة الأكثر إثارة للجدل هي درجة الوكيل القنصلي Consular Agent .

أولاً ـ القناصل العامون Consuls - General

يعين القناصل العامون عادة على رأس قنصلية عامة تشمل صلاحياتها مناطق قنصلية عدة تابعة لها ، أو منطقة قنصلية واحدة كبيرة ومهمة . ويعتبر القناصل العامون رؤساء مباشرين لجميع الموظفين القنصليين العاملين في منطقتهم القنصلية ، يمارسون عليهم سلطة الاشراف والمراقبة والتوجيه فيصدرون اليهم التعليمات ويبلغونهم تلك الصادرة عن وزارة خارجية الدولة الموفدة ويطلعون على مراسلاتهم مع هذه الوزارة التي تتم بواسطتهم ، كما يقومون بزيارات تفتيشية دورية لهذه البعثات[٣] .

ويرتبط القناصل العامون عادة برؤساء البعثات الدبلوماسية في حال وجودهم ، وإلا فبوزارة خارجيتهم مباشرة . غير أن ارتباطهم برؤساء البعثات

---

(١) في القانون اللبناني يحمل الملحق في السلك الخارجي لقب نائب قنصل والسكرتير لقب قنصل ، والمستشار لقب قنصل عام وذلك عند تعيينهم في بعثة قنصلية . أما في مصر ، ووفقاً للمادة /٤/ من قانون ٥٤/١٦٦ فتوازي درجة مستشار القنصل العام من الدرجة الأولى ، ودرجة سكرتير أول ، القنصل العام من الدرجة الثانية ، والسكرتير الثاني درجة القنصل ، والسكرتير الثالث درجة نائب القنصل ، والملحق درجة السكرتير القنصلي . راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٦٧ ، ص ٣٧٩ .

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » ، المرجع المذكور ، ص ٣٢٧ .

(٣) Stuart; Practice, PP. 294-295.

الدبلوماسية ، وخصوصاً في لبنان ، هو ارتباط أسمي أكثر منه فعلي على الرغم من أن القوانين الدولية تضع جميع البعثات القنصلية تحت إشراف البعثات الدبلوماسية باعتبارها المرجع الأعلى للدولة الموفدة في الدولة المضيفة . وهكذا نرى القنصليات العامة تقوم بالاتصال مباشرة مع الدوائر المركزية في الخارجية اللبنانية وتتبادل معها الحقائب الدبلوماسية مباشرة لا عن طريق السفارات كما هو مفروض ودون قيام تنسيق فعلي مع البعثة الدبلوماسية رغم أهمية هذا التنسيق وضرورة تبادل المعلومات بين البعثتين ، وذلك على الرغم من وجود نص صريح ، هو المادة /٣٠/ من المرسوم التنظيمي رقم ٢٨٨٥ ، الصادر في ١٦ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٥٩ ، والمتعلق بتنظيم وزارة الخارجية[١] ، والذي يطالب بأن « يتبع القنصل والقنصل الفخري القنصل العام ، ويتبع جميع أعضاء السلك القنصلي الوزارة إما بواسطة الممثل الدبلوماسي في الدولة التي يعملون فيها وإما مباشرة في حال عدم وجود ممثل دبلوماسي فيها » .

وتتم الاتصالات بين البعثات القنصلية والادارات المركزية للدولة المضيفة بواسطة البعثة الدبلوماسية التي تستحصل للقنصليات على الوثائق والمستندات الضرورية لعملها الصادرة عن هذه الادارات .

ومع أن القاعدة هي افتتاح قنصليات عامة ، أو قنصليات في المدن الكبرى والمناطق المهمة خارج العاصمة التي تقوم فيها البعثة الدبلوماسية[٢] ، فليس هناك ما يحول دون إفتتاح بعثات قنصلية مسلكية مستقلة عن البعثة الدبلوماسية يكون مركزها العاصمة عينها[٣] . وقد يحدث أن تكتفي دولة ما بافتتاح قنصلية عامة لها ، أو قنصلية ، في عاصمة دولة ما دون إنشاء علاقات دبلوماسية أو باعتمادها نظام التمثيل الدبلوماسي غير المقيم .

---

(١) المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٦٨، تاريخ ١٩٥٩/١٢/٢٨ .

(٢) كالقنصليات اللبنانية العامة في نيويورك وديترويت ولوس أنجلوس (السفارة في واشنطن) وفي ريو دي جانيرو وسان باولو (السفارة في برازيليا) وفي منتريال وتورنتو (السفارة في اوتاوا) وفي مرسيليا وفي استامبول . .

(٣) كالقنصلية اللبنانية العامة في القاهرة التي كانت تعمل كوحدة مستقلة عن السفارة في القاهرة قبل تحويلها الى قسم قنصلي فيها مؤخراً (مرسوم رقم ٤٤١ تاريخ ١٩٨٣/٤/٧) .

ثانياً ـ القناصل Consuls

يعينون عادة رؤساء لمناطق قنصلية صغيرة أو في مدن أو مرافىء لا يستوجب حجم العمل فيها انشاء قنصلية عامة(١) . وينطبق عليهم ما ذكرناه بالنسبة الى القناصل العامين ، إذ لا اختلاف في طبيعة المهام التي يمارسها كل من القنصل العام والقنصل وإنما هناك اختلاف ينحصر في حجم الأعمال واتساعها .

وقد يعمل القناصل في القنصلية العامة عينها كمعاونين للقنصل العام ولا يعتبرون عندها رؤساء لبعثات قنصلية سوى في حالة تغيب القنصل العام وقيام أحدهم بتولي رئاسة البعثة القنصلية مكانه .

ثالثاً ـ نواب القناصل Vice - Consuls

القاعدة أنهم مساعدون للقناصل العامين أو القناصل يرئسون البعثة القنصلية في حال تغيب رئيسها . إلاّ أن هناك حالات يكونون فيها رؤساء أصيلين لبعثات قنصلية صغيرة تعرف بالنيابات القنصلية Vice- Consulate وتقوم في مدن صغيرة أو مناطق نائية لا يستوجب حجم العمل فيها إفتتاح قنصلية أو قنصلية عامة(٢) .

وتخوّل بعض الدول القناصل العامين والقناصل تعيين نواب قنصليين لهم بعد حصولهم على موافقة وزارة خارجيتهم ، كما تشترط دول أخرى(٣) من أجل السماح للقناصل العامين أو القناصل العاملين لديها بتعيين نواب قنصليين لهم أن ينص خطاب تعيينهم والاجازة القنصلية الممنوحة لهم على حقهم بالقيام بهذا التعيين .

---

(١) Oppenheim: International Law, P. 833.

(٢) ليس للبنان في الخارج نيابات قنصلية وإن كان لديه نواب قناصل، وهم دبلوماسيون من درجة ملحق في السلك الخارجي ويعملون في القنصليات العامة ويرقون الى درجة سكرتير أو قنصل بعد سنتين من دخولهم السلك الخارجي .

(٣) كالمكسيك مثلاً .

وهناك من جهة أخرى دول تحصر لقب نائب قنصل بقناصلها الفخريين فقط [١] .

رابعاً ـ الوكلاء القنصليون Consular Agents [٢]

على الرغم من ذكر الوكلاء القنصليين ضمن فئة الموظفين القنصليين المسلكيين ، فإنهم يؤلفون في الواقع فئة خاصة ، وضعها أقرب الى وضع الموظفين القنصليين الفخريين منه إلى وضع الموظفين القنصليين المسلكيين ، وذلك بالنسبة إلى طرق تعيينهم وجنسيتهم ومهامهم وتعاطيهم أحياناً أعمالاً تجارية خارج نطاق وظائفهم القنصلية .

ففي فرنسا ، مثلاً ، وعملاً بأحكام المرسوم الصادر في ١٤ أيلول (سبتمبر) ١٩٤٦ يقوم رؤساء البعثات القنصلية المسلكية بتعيين وكلاء قنصليين في أماكن معينة يختارونها ضمن منطقتهم القنصلية ، من بين الفرنسيين البارزين المقيمين في هذه المنطقة أو من بين الشخصيات الأجنبية البارزة (المادة الأولى من المرسوم) ، وذلك بعد حصولهم على موافقة وزارة الخارجية الفرنسية (المادة الثانية) . ويمارس هؤلاء الوكلاء مهامهم القنصلية الى جانب ممارستهم لنشاطاتهم المهنية والتجارية الأخرى (المادة الرابعة) . ولا يمكنهم أن يعينوا فيما بعد وكلاء لدول أخرى دون موافقة وزارة الخارجية الفرنسية المسبقة (المادة الخامسة) . وهم يمارسون مهامهم تحت إشراف رئيس البعثة القنصلية الذي يعينهم وعلى مسؤوليته ، ويخضعون لتعليماته ولا يمكنهم الاتصال بوزارة الخارجية الفرنسية او برئيس البعثة الدبلوماسية إلا عن طريقه (المادة العاشرة) . كما تحدد المواد الأخرى من المرسوم المهام والاختصاصات التي يمكن لهؤلاء الوكلاء القنصليين ممارستها ، ومنها ما

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 10.

(٢) استعملت بعض الاتفاقيات الدولية تعبير الوكيل القنصلي Consular Agent للدلالة على جميع الموظفين القنصليين (اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ مثلاً) بينما استعملته معاهدات قنصلية أخرى للدلالة على موظفي البعثة دون رئيسها (المعاهدة الأميركية الفرنسية لعام ١٩٦٦ ، م ١ (٦)) . إلاّ أن المقصود بالتعبير هنا الوكيل القنصلي كدرجة أو فئة من فئات الموظفين القنصليين .

يستوجب صدور مرسوم سابق يخولهم القيام بها[١] .

وفي الولايات المتحدة يشابه وضع الوكيل القنصلي وضعه في فرنسا فهو نائب لرئيسه الذي يقوم بتعيينه في مدينة أو مرفأ داخل منطقته القنصلية ويكون مسؤولاً عنه يوجه إليه التعليمات ويؤمن له الاتصال بوزارة الخارجية الأميركية . وهذا الوكيل لا يتلقى مرتباً بل يمارس مهنته الأصلية الى جانب قيامه بالمهام القنصلية . وفي عام ١٩٥١ كان لدى الولايات المتحدة حوالى ٣٠ وكيلاً قنصلياً موزعين على مدن صغيرة كمدينة كاماغواي في كوبا ، وكريتشارس في نيوزلندا ، وبارس في البرازيل[٢] .

وفي إسبانيا يعتبر الوكلاء القنصليون قناصل فخريين وهم فئتان : قنصل فخري ، ونائب قنصل فخري . ويقومون بوظائف محدودة يكلفهم بها القناصل المسلكيون وهي تجارية في غالبيتها[٣] .

وعلى الرغم من أن تعيين الوكلاء القنصليين في الاتحاد السوفياتي يتم من قبل وزارة الخارجية السوفياتية وهم مسؤولون أمامها فانهم عملياً يتبعون القناصل الذين يترأسون المنطقة القنصلية التي يعمل ضمنها هؤلاء الوكلاء[٤] .

ولقد تضاربت الآراء حول تصنيف هذه الفئة من الموظفين القنصليين خلال مناقشات لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية وخلال أعمال المؤتمر نفسه .

فخلال مناقشة اللجنة للمادتين ٣ و٤ من تقرير مقررها الفقيه زوريك طالب بعض أعضائها باستبعاد هذه الفئة من درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبار الوكلاء القنصليين قناصل فخريين لتشابه قواعد تعيينهم ووظائفهم

---

(١) راجع حول هذا الموضوع :
Dalloz: Droit International, P. 527.

(٢) Stuart, G: Ptactice, P. 296.

(٣) Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo 15, 1958, P. 90

(٤) Grzybowski Kazimierz: «Soviet Public International Law», Sijthoff, Leyden, 1970, PP. 330 - 331.

وجنسيتهم وطريقة تقاضيهم لدخلهم مقابل عملهم القنصلي . . . مع القواعد المطبقة على القناصل الفخريين[1]. بينما طالب فريق آخر بالابقاء على هذه الفئة ضمن درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبارهم قناصل مسلكيين ما دامت هناك دول توكل أمر تعيين نواب القناصل لديها الى قناصلها وقناصلها العامين ، وما دامت اللجنة قد وافقت رغم هذا ، على تصنيف نواب القناصل ضمن درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبارهم قناصل مسلكيين . وقد أكد الداعون لابقاء هذه الفئة ضمن فئة القناصل المسلكيين أنه ليس في هذا أي ضرر ما دامت الدول التي لا تعتمد مؤسسة الوكلاء القنصليين غير ملزمة باعتمادها ولو تم إدراجها ضمن تصنيف رؤسات البعثات القنصلية .

وخلال مناقشة المادة التاسعة المذكورة أعلاه في لجان مؤتمر فيينا لعام ١٩٦٣ طالب مندوب سويسرا بحذف درجة الوكلاء القنصليين من صلب المادة متذرعاً بعدم حمل هؤلاء لكتاب تعيين أو حصولهم على إجازة قنصلية ، فهم يمارسون أعمالهم بناء لقبول بسيط بذلك من السلطات المحلية ، كما أن وضعهم لم يتبلور في التاريخ الطويل للعلاقات القنصلية كرؤساء للبعثات القنصلية المسلكية . إنهم في الواقع أقرب الى القناصل الفخريين منهم إلى القناصل المسلكيين ، وهذا هو وضعهم في سويسرا التي تجد في مؤسسة الوكلاء القنصليين مؤسسة مفيدة لها تعتمدها في علاقاتها مع أكثر من ٣٠ دولة ، فهناك أكثر من ٧٥ وكيلاً قنصلياً سويسرياً يعملون في أماكن يتعذر على الحكومة السويسرية تعيين قناصل مسلكيين لها فيها . وقد أيّدت كل من ألمانيا الفدرالية وفرنسا والنمسا هذا الموقف السويسري[2] .

غير أن مندوب إيطاليا عارض الرأي السويسري وأوضح أن الوكالات القنصلية الإيطالية هي قنصليات مسلكية تقوم بدور قنصلي كامل[3] ، كما بيّن الفقيه بارتوش Bartos ، مندوب يوغوسلافيا ، موقف بلاده التي تعتبر الوكلاء القنصليين اليوغوسلافيين قناصل رسميين معترفاً بهم كرؤساء للبعثات القنصلية على الرغم من عدم حصولهم على البراءة القنصلية[4] .

(١) I.L.C. Yearbook, 1959, Vol.1, PP. 125 - 129.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 171 - 172, 239.

(٣) Ibid. P. 172.

(٤) Ibid. P. 172.

وأدى هذا التضارب في المواقف إلى إقرار نص المادة التاسعة كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي وبالتالي اعتبار الوكلاء القنصليين فئة من فئات رؤساء البعثات القنصلية . كما أدى الى إقرار مشروع مادة جديدة اقترحتها سويسرا[1] هي المادة /٦٩/ من الاتفاقية ، تتيح للدول إنشاء وقبول انشاء وكالات قنصلية دون اعتبار الوكلاء القنصليين رؤساء للبعثات القنصلية ، وتترك لها تحديد حصاناتها وامتيازاتها ومهامها . ولقد أقرت هذه المادة بغالبية ٣٢ صوتاً ضد ١٢ وامتناع ١٧ عن التصويت في اللجنة الأولى [2] ، وبالاجماع في الهيئة العامة[3] . وهي تنص على ما يأتي :

«١ ـ لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستنشىء أو تقبل وكالات قنصلية يتولاها وكلاء قنصليون غير معينين كرؤساء للبعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة .

٢ ـ إن الكيفية التي تستطيع بها الوكالات القنصلية ، بالمعنى المحدد في الفقرة الأولى من هذه المادة ، ممارسة نشاطها ، وكذلك الامتيازات والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يتولونها ، تحدد باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة » .

ونشير أخيراً إلى أن بعض الاتفاقيات اللاحقة لاتفاقية فيينا قد تناولت أوضاع الوكلاء القنصليين ، ومنها المعاهدة الأميركية الفرنسية لعام ١٩٦٦[4] التي خصصت قسمها الخامس لهؤلاء الوكلاء ونصت في مادتها ٣٦ على أنهم يمارسون أعمالهم بموافقة الدولة المضيفة ويمكن منحهم لقب قناصل فخريين ، كما نصت المادة /٣٧/ منها على إمكان ممارستهم لأعمال مأجورة تخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية . وحددت المادتان ٣٨ و٣٩من هذه المعاهدة حصانات وامتيازات الوكلاء القنصليين وهي نفس حصانات وامتيازات القناصل الفخريين وفقاً للقانون الدولي ولاتفاقية فيينا القنصلية .

---

(١) U.N. doc A/Conf. 25/C. 1/L. 102/Rev. 1 (U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 65).

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 239 - 240.

(٣) Ibid. P. 74.

(٤) U.S.T., Vol. 18, Part 3, P. 2940.

القناصل الفخريون Honorary consuls[1]

قيل الكثير في مؤسسة القناصل الفخريين الذين يختارون من بين التجار ورجال الأعمال المقيمين في الدولة المضيفة ولا يحملون في أغلب الأحيان جنسية الدولة التي تعينهم . ورأى البعض أن لا فائدة في هذا النوع من القناصل . ودعت لجنة خبراء عصبة الأمم لتقنين القانون الدولي ، إلى إلغاء مؤسستهم بسبب الامكانات التي توفرها لهم وتساعدهم على منافسة غيرهم من التجار بشكل غير عادل مستعينين بما يقع تحت أيديهم من معلومات تجارية مهمة . هذا بالاضافة الى اهتمامهم بمصالحهم الخاصة أكثر من اهتمامهم بمصالح الدولة التي تعينهم ومصالح رعاياها[2] .

إن دور المؤسسة القنصلية الفخرية على الصعيد الدولي قد تقلص في الواقع بعد أن أخذت دول عدة في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، تشترط في معاهداتها القنصلية على الموظفين القنصليين حمل جنسية الدولة الموفدة ، مما يعني بطريقة غير مباشرة إلغاء مؤسسة القناصل الفخريين ، وكذلك بعد أن استغنت دول أخرى عن هذه المؤسسة كالدول الشيوعية[3] ، والولايات المتحدة[4] واستراليا وغيرها من الدول الغنية التي تسمح لها مواردها بتعيين

---

(١) نشير إلى أنه ليس هناك في المقابل دبلوماسيون فخريون وسفراء فخريون . وقد نصت المادة /٢١/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان لعام ١٩٨٣ على أنه لا يجوز إحداث وظائف دبلوماسية فخرية ولا وظائف لملحقين فنيين فخريين ولا إعطاء ألقاب دبلوماسية فخرية .

(٢) راجع :
- Publication of the League of Nations, Legal, 1927, Vol. 7, P. 4.
- Zourek: 1st Report. I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 80.

(٣) كان بإمكان الاتحاد السوفياتي وفقاً للمرسوم الصادر في ١٨ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩١٨ تعيين قناصل فخريين ، إلاّ أن هذا الأمر قد ألغي بعد فترة وجيزة ومنع على المواطنين السوفيات العمل كقناصل فخريين لدول أخرى وتوقف الاتحاد السوفياتي عن تعيين قناصل فخريين له في الخارج . راجع :

Grzybowski, Kazimierz: Op. Cit., PP. 321 - 328.

(٤) كان لمؤسسة القناصل الفخريين في الماضي دور مهم في الولايات المتحدة التي تطلق أحياناً لقب قنصل فخري على بعض وكلائها القنصليين . راجع :

قناصل مسلكيين لها في كل مكان ترغب في افتتاح قنصليات لها فيه ، ولهذا تخلت هذه الدول عن افتتاح قنصليات فخرية لها في الخارج على الرغم من استمرارها في قبول تعيين قناصل فخريين للدول الأخرى لديها حتى من بين رعاياها .

ورغم تخلي عدد من الدول عن هذه المؤسسة ، ومطالبة عدد من الفقهاء بالغائها كفاتيل وفيلمور[1] فهناك دول عدة ما زالت تعتمدها كفرنسا وسويسرا (اللتين تقومان بتعيين وكلاء قنصليين ، هم في الواقع قناصل فخريون) وبريطانيا (التي أعلن مندوبها الى مؤتمر فيينا قيام بلاده بتعيين عدة قناصل فخريين لها في الخارج وقبولها بتعيين العديد من القناصل الفخريين لديها[2]) ، والسويد والنروج (اللتين أكدتا خلال أعمال مؤتمر فيينا على أهمية مؤسسة القناصل الفخريين بالنسبة إليهما وعلى دورها الناجح جداً في تعزيز علاقاتهما بالدول الأخرى)[3] وهولندا (التي أكدت خلال مناقشات لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية في عام ١٩٥٦ ، إن لديها ٥٠٠ قنصل فخري مقابل ٢٠ قنصلاً مسلكياً)[4] وفنلندا والبرازيل ولبنان وغيرها من الدول التي تؤيد هذه المؤسسة وتعتمدها نظراً لما توفره لها من اقتصاد في النفقات ونظراً لعجزها عن افتتاح قنصليات لها في عدة أمكنة من العالم . ولقد برز تعلق الدول بهذه المؤسسة عبر تلك التحفظات على نص المادة /٢٢/ من الاتفاقية القنصلية[5] ، التي سجلتها كل من الدانمارك وفنلندا وايسلندا والنروج والسويد

- A.J.I.L., Vol. 59, 1965, PP. 878 - 879.

- Whiteman: Digest, Vol. 7, PP. 563 - 564.

(١) يرى فاتيل ضرورة حمل القنصل لجنسية الدولة الموفدة للحؤول دون تضارب ولائه . راجع :

- De vattel: «The Law of Nations or the Principles of International Law». Translation of 1758 edition by Charles G Fenwick, Vol. 3 Carnegie Institution, Washington, 1916, P. 124.

- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I., T. 106, 1962 - 2, P. 479.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 438.

(٣) Ibid,., PP. 435 - 436.

(٤) I.L.C. Yearbook, 1956, Vol. 1, P. 250.

(٥) تعتبر المادة /٢٢/ أن الأصل هو أن يحمل الموظف القنصلي جنسية الدولة الموفدة وإنه يجوز تعيين الموظف القنصلي من بين رعايا الدولة المضيفة شرط الحصول على موافقتها المسبقة وإنه يحق لها سحب هذه الموافقة في أي وقت كما يحق لها ممارسة نفس الحق في حال تعيينه من رعايا دولة ثالثة .

عند تصديقها على الاتفاقية ، مبدية رغبتها في أن لا تحول المادة المذكورة دون استمرار الدول المضيفة ، حيث للدول المتحفظة قنصليات فخرية فيها ، في قبول القناصل الفخريين الحاملين لجنسية الدولة المضيفة او جنسية دولة ثالثة ، ودون قبول الدول الأخرى بتعيين هؤلاء القناصل لديها عملاً بالفقرتين ٢ و٣ من المادة /٢٢/[١] .

ويرى العديد من الفقهاء أن مؤسسة القنصل الفخري قد وجدت لتبقى نظراً لما توفره من فوائد للدول ، وخاصة الصغيرة منها ، من حيث إتاحة الفرصة لإنشاء قنصليات حيثما تدعو الحاجة دون تكبد نفقات قد تعجز هذه الدول عن تحملها[٢] ، إضافة إلى الخبرة الواسعة المتوافرة لأشخاص يقيمون منذ فترة طويلة في بلد ما ويعرفون جيداً أوضاعه الاقتصادية وشؤونه المختلفة مما يزيد من فاعليتهم كقناصل فخريين[٣] .

وللتوفيق بين الاتجاهين (الاتجاه الداعي إلى إلغاء مؤسسة القناصل الفخريين ، والاتجاه الداعي الى إستمرار العمل بها) إقترحت لجنة القانون الدولي نصّاً يقر الصفة الاختيارية للمؤسسة القنصلية الفخرية[٤] . ولاقى الاقتراح ترحيباً من المؤتمرين حتى من الدول التي لا تعتمد هذه المؤسسة[٥] فأقرته اللجنة الثانية بغالبية٦٣ صوتاً ضد ١٣ وامتناع ١٦[٦] . وأقر في الهيئة العامة بالاجماع[٧] ليصبح المادة /٦٨/ من الاتفاقية التي تحمل عنوان : الصفة الاختيارية لمؤسسة الموظفين القنصليين الفخريين . ونص المادة هو :

---

(١) «Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General». Status as at 31. Dec. 1981, PP. 70 - 72.

(٢) Lee: Consular law, 1961, P. 205.

(٣) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit, P. 480.

(٤) المادة ٦٧ من مشروع اللجنة . راجع :
U.N. Consular Conference. Vol. 2, P. 39.

(٥) كالمندوب السوفياتي الذي قال إنه على الرغم من أن بلاده لا تعتمد مؤسسة القناصل الفخريين إلاّ أن اعتمادها من قبل دول عدة يفرض تنظيم أحكامها في الاتفاقية قيد الإعداد . راجع :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 450.

(٦) Ibid., P. 451.

(٧) Ibid., P. 74.

« لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعيّن أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين » .[1]

والقناصل الفخريون درجات لا تختلف عن درجات القناصل المسلكيين . ورؤساء البعثات القنصلية الفخرية قد يكونون قناصل فخريين عامين أو قناصل أو نواب قناصل تبعاً لدرجة القنصلية الفخرية[2] التي قد تكون قنصلية فخرية عامة او قنصلية فخرية أو نيابة قنصلية كما قد يحملون لقب وكيل قنصل في الدول التي تعتمد الوكالات القنصلية ، كما بينا سابقاً .

وما يهمنا هنا هو تحديد ماهية القناصل الفخريين وصفاتهم المميزة وما تفرضه هذه الماهية الخاصة من أحكام خاصة ترعى أوضاعهم وتتميز عن تلك التي ترعى أوضاع القناصل المسلكيين .

الفقرة الأولى

ماهية القناصل الفخريين وصفاتهم المميزة

خلت إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من أي تعريف للقنصل الفخري نتيجة لتضارب الآراء حول تحديد مفهومه على الرغم من أهمية هذا التعريف في تحديد الأشخاص الذين يخضعون لأحكام الاتفاقية المتعلقة بالقناصل الفخريين .

ولقد اعتبر زوريك ، مقرر لجنة القانون الدولي للعلاقات القنصلية ، في تقريره الأول الذي وضعه عام ١٩٥٧ ، أن القنصل الفخري هو كل ممثل

---

(١) يرى الدكتور علي صادق أبو هيف في كتابه القانون الدبلوماسي (منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٧ ، ص ٣٢٥ - ٣٢٦) أنه كان يتوجب أن تتصدر هذه المادة الفصل الثالث المتعلق بالقناصل الفخريين لا أن تأتي في نهايته . ونحن نؤيد هذا الرأي .

(٢) ليس للبنان في الخارج سوى قنصليات فخرية على رأسها قناصل فخريون . وقد كان لديه سابقاً قنصليات فخرية عامة إلا أنها ألغيت جميعها وحولت إلى قنصليات فخرية على رأسها قناصل فخريون ، وذلك بالمرسوم رقم ٢٢٢٨ الصادر في ١٩٥٩/١٠/٦ (الجريدة الرسمية ، العدد ٥٩/٥٥ ، التشريع العام ، ص ١٦٢٦) ولكن هناك قنصليات فخرية أجنبية عامة تعمل في لبنان إلى جانب القنصليات الفخرية ونياباتها . راجع لائحة بهذه القنصليات في ملاحق الدراسة .

قنصلي ، سواء أكان أم لم يكن من مواطني الدولة الموفدة ، لا يتقاضى أجراً منها وليس من موظفيها الرسميين . واعتبر أن الموظفين القنصليين المسلكيين الذين تتيح لهم قوانينهم الوطنية ممارسة أعمال مكسبة في الدولة المضيفة الى جانب وظائفهم القنصلية هم في حكم القناصل الفخريين[١] .

وعرفت لجنة القانون الدولي القنصل الفخري، في دورتها الحادية عشرة، بالشخص «الذي لا يتلقى مرتباً منتظماً من الدولة الموفدة والذي تجيز له هذه الدولة ممارسة نشاطات مكسبة أخرى في الدولة المضيفة»[٢]. إلا أن الاختلاف بين الدول حول المعيار الواجب اعتماده للتفريق بين القنصل الفخري والقنصل المسلكي أدى إلى عدول اللجنة في دورتها الثانية عشرة عن تضمين مشروعها النهائي[٣] أي تعريف للقنصل الفخري أو القنصل المسلكي[٤].

وترى بعض الدول أن معيار التمييز بين القنصلين هو في المرتب المنتظم الذي يتقاضاه الأول دون الثاني، بينما يرى البعض الآخر أن هذا المعيار غير سليم ما دام هناك قناصل مسلكيون لا يتقاضون مرتباً منتظماً، وبالتالي فإن المعيار الأصح هو في طريقة اختيار القنصل، فإن أوفد من قبل دولته كان مسلكياً، وإن اختير من بين المقيمين في الدولة المضيفة كان فخرياً. واعتبرت دول أخرى أن القنصل الفخري هو كل موظف قنصلي من غير مواطني الدولة الموفدة له حق ممارسة نشاطات مكسبة خارج نطاق وظيفته[٥].

ولقد ورد ذكر القناصل الفخريين في عدة معاهدات قنصلية[٦]، إلا أن قلَّة منها تضمنت تعريفاً لهم. ومن هذه القلة المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية النمساوية لعام ١٩٦٠[٧] التي عرفتهم بأنهم «أشخاص تعينهم الدولة الموفدة

---

(١) I.L.C. Yearbook, 1957, P. 102.

(٢) - U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 37.
- I.L.C. Yearbook, 1959, P. 111.

(٣) الذي أقرته في دورتها الثالثة عشرة لعام ١٩٦١ بشكله النهائي .

(٤) U.N. consular Conference, Vol. 2, P. 37.

(٥) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 37.

(٦) كالمادة ١٤ من المعاهدة اللبنانية اليونانية لعام ١٩٤٨ .

(٧) U.N.T.S., Vol. 763, 1975, P. 156.

ويمكنهم أن يمارسوا في الدولة المضيفة نشاطاً مكسباً إلى جانب قيامهم بوظائفهم القنصلية»، على أن يحصر تعيين هؤلاء بمواطني الدولتين المتعاقدتين. كما أن اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ المعقودة بين الدول الأميركية، ميزت في أحكامها بين الموظفين القنصليين[١] من مواطني الدولة الموفدة والذين لا يتعاطون عملاً خاصاً في الدولة المضيفة بقصد الربح وبين أولئك الذين يمارسون أعمالاً أو وظائف تخرج عن نطاق مهماتهم القنصلية[٢]. وكذلك ميز مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ بين هذين النوعين من القناصل[٣].

ويعرف الفقيه Max Sorensen القناصل الفخريين بأنهم «أشخاص لا يتلقون مرتباً منتظماً ولا يحملون جنسية الدولة الموفدة ولهم حق تعاطي أعمال مكسبة خاصة ويمارسون وظائف قنصلية محدودة»[٤].

مما تقدم يمكن الاستنتاج أن هناك إجماعاً، لدى غالبية الدول والفقهاء الدوليين، على تعريف القنصل الفخري بأنه الشخص الذي تختاره الدولة الموفدة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة ممن يحملون جنسيتها أو جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة وتكلفه القيام بأعمال قنصلية تحددها له دون أن تعتبره موظفاً رسمياً من موظفيها ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له.

ومن هذا التعريف نستخلص الصفات المميزة للقناصل الفخريين وهي[٥] :

أولاً ـ عدم تقاضيهم مرتباً منتظماً

إن القناصل الفخريين، بعكس القناصل المسلكيين لا يتلقون مرتبات

---

(١) تستعمل الاتفاقية عبارة الوكلاء القنصليين Consular Agents للدلالة على جميع الموظفين القنصليين .

(٢) راجع المواد ١٨و ١٩ و ٢٠ و ٢٢ من الاتفاقية :
A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, PP. 378 - 383.

(٣) راجع المادتين ٢٦ و ٢٧ من مشروع فريق هارفارد :
A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, PP. 193 - 200.

(٤) «Manual of Public International Law», Macmillan, London, 1968, P. 422.

(٥) راجع حول هذه الصفات كذلك .
I.L.C. Yearbook, 1956, Vol. 1, PP. 251 - 252.

منتظمة[1]، فهم يقدمون خدماتهم مجاناً أو يقتطعون نسبة مئوية معينة من الواردات القنصلية التي يقومون بتحصيلها. وفي العصور الماضية عندما كان القنصل الفخري هو الأصل والقنصل المسلكي هو الاستثناء، كانت بعض القنصليات المهمة، كالقنصلية الأميركية في باريس تؤمن لمن يتولاها دخلاً محترماً جداً بسبب كثرة وارداتها القنصلية، ومن هنا كانت محط أنظار الكثيرين. أما اليوم، وبعد أن تحولت القنصليات الفخرية إلى الدرجة الثانية من الأهمية وأخذت الدول التي ما زالت تعتمد هذه المؤسسة تحصر أعمالها بمدن وأماكن غير مهمة، أصبح دخل القنصل الفخري من الواردات القنصلية رمزياً يتمثل بحصوله على كامل الواردات أو باقتطاعه جزءاً منها. ففي لبنان مثلاً، وعملا بالمادة /٣٠/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين لعام ١٩٧١، كان القناصل الفخريون يتقاضون تعويضاتهم مقابل الأعمال التي يؤدونها والنفقات التي يتكبدونها بما في ذلك نفقات التمثيل على الوجه التالي:

أ - كامل العائدات القنصلية حتى ٢٠٠٠ ل. ل. في السنة.
ب - ١٠ ٪ من العائدات التي تزيد عن ٢٠٠٠ ل. ل. سنوياً شرط أن لا يتجاوز مجموع المبالغ المقتطعة ٥٠٠٠ ل. ل. في السنة[2].

وقد ألغى المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ (نظام وزارة الخارجية الجديد) جميع هذه التعويضات فنصت الفقرة الثامنة من المادة /٢٠/ منه على أن «لا يتقاضى القنصل الفخري أي راتب أو أجر أو تعويض من أي نوع كان من النفقات التي يتكبدها في قنصليته كما لا يستحق له أي تعويض عند انتهاء خدماته».

وفي مصر لا يتقاضى القناصل الفخريون ونوابهم مرتبات من الدولة

---

(١) كان لدى بعض الدول قناصل مسلكيون لا يتلقون مرتباً منها، فالمادة /٤/ من النظام القنصلي الفنلندي لعام ١٩٢٥ كانت تعتبر كل قنصل توفده فنلندا مسلكياً سواء تلقى مرتباً منها أم لا. إلاّ أن هذا يبقى استثناء للقاعدة.

(٢) راجع كذلك أصول محاسبة البعثات القنصلية الفخرية الصفحة ١٥ من التعليمات المالية الموجهة من وزارة الخارجية والمغتربين إلى البعثات اللبنانية في الخارج بالتعميم رقم ١٤/٦ في ١٩٧٣/٥/٨.

وإنما يجوز أن تقرر لهم مكافآت بقرار من مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الخارجية(١) .

ثانياً ـ عدم اعتبارهم موظفين رسميين

على الرغم من أن بعض الدول تعتبر قناصلها الفخريين موظفين رسميين لديها(٢)، فإن الغالبية العظمى من الدول لا تعتبرهم كذلك، فهم لا يخضعون بالتالي للأنظمة والقوانين التي ترعى الخدمة العامة في الدولة ولا تطبق عليهم شروط التعيين المطلوبة من القناصل المسلكيين، بل يشترط فيهم أن يكونوا من البارزين اجتماعياً بحيث يمكنهم مركزهم الاجتماعي ووضعهم المالي الجيد من تأدية خدمات فعالة للدولة الموفدة ورعاياها(٣).

ففي مصر مثلاً يشترط في القنصل الفخري أن يكون من ذوي المكانة والسمعة الطيبة والسلوك الحسن(٤). وفي لبنان يتم تعيينه بناء لاقتراح معلل صادر عن رئيس البعثة اللبنانية المعتمدة رسمياً في البلد الذي يجري التعيين فيه(٥) والذي باستطاعته اختيار الأصلح لهذا المنصب بعد دراسة مستفيضة يقوم بها لوضعه الاجتماعي والسلوكي ومكانته لدى الجالية اللبنانية وعلاقاته مع السلطات المحلية على أن يأخذ بعين الاعتبار درجة ثقافته واللغات التي يتقنها ونوع عمله وأهميته، وميوله السياسية. . .

وعلى عكس القنصل المسلكي الذي لا يجوز إنهاء خدماته إلا وفقاً لأحكام قانون الموظفين، فإن خدمات القنصل الفخري يمكن إنهاؤها في أي وقت ودون أي شرط ودون دفع أي تعويض(٦). وجاء في قرار لمجلس الشورى اللبناني صادر

---

(١) د . علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » ، الطبعة العاشرة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٧٢ ، ص ٥١٦ ـ ٥١٧ .

(٢) كهولندا وبريطانيا . .

(٣) Lee: Consular Law, 1961, P. 16.

(٤) د . محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم ، قانون السلام » . منشأة المعارف . الاسكندرية، ١٩٧٠ ، ص ٧٧٨ الحاشية .

(٥) الفقرة (٢) من المادة / ٢٠/ من نظام وزارة الخارجية اللبنانية لعام ١٩٨٣ (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤) .

(٦) الفقرة (٧) من المادة / ٢٠/ من نظام وزارة الخارجية اللبنانية لعام ١٩٨٣ (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤) .

عام ١٩٦٠ «إن عمل الإدارة في إنهاء خدمات القنصل الفخري في أي وقت ودون أي تعويض هو عمل تقديري لا يخضع لبيان الأسباب»[١]. وكذلك فإن القنصل الفخري، باعتباره غير موظف، لا ينقل من مكان إلى آخر كالقنصل الرسمي، إذ أن تعيينه يتم دائماً في مكان إقامته حيث يمارس أعماله ونشاطاته الخاصة[٢].

ثالثاً ـ عدم اشتراط حملهم جنسية الدولة الموفدة

إن كون القناصل المسلكيين من موظفي الدولة الموفدة الرسميين يحتم اشتراط حملهم جنسيتها كما بينا سابقاً. أما القنصل الفخري فيعفى من هذا الشرط لأن اختياره يتم عادة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة التي قد يكون من رعاياها أو من رعايا الدولة الموفدة أو من رعايا دولة ثالثة. وعملاً بأحكام المادة/٢٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية[٣] فإنه يجب الحصول على موافقة الدولة المضيفة الصريحة والمسبقة عند تعيين موظف قنصلي فخري (أو مسلكي) من رعاياها. ولهذه الدولة حق سحب موافقتها متى شاءت، كما أن لها، إن أرادت، أن تشترط الحصول على موافقتها المسبقة والصريحة إذا رغبت الدولة الموفدة في تعيين قنصل فخري من بين رعايا دولة ثالثة. وللدولة المضيفة عندئذ مطلق الحق في سحب موافقتها على هذا التعيين متى شاءت. ويعتبر اشتراط الحصول على موافقة الدولة المضيفة وفقاً للمادة /٢٢/ (بالنسبة إلى جميع الموظفين القنصليين، وليس بالنسبة إلى رؤساء البعثات فقط، عند حملهم جنسية هذه الدولة أو جنسية دولة ثالثة) تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية لم يكن معهوداً في السابق، ولهذا أثارت هذه المادة مناقشة عاصفة خلال مؤتمر فيينا واعتبرها البعض خروجاً على العرف القنصلي الدولي.

وطالب مندوب اليابان أثناء المناقشات بإلغاء نص المادة المقترح من قبل لجنة

---

(١) دعوى عزت الحايك على الدولة. قرار المجلس رقم ١٢٠، تاريخ ١٩٦٠/٥/١٧، المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، السنة الرابعة، ١٩٦٠، ص ١٥٧.

(٢) Sen, B: Handbook, P. 218.

(٣) ونصها كنص المادة /٨/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١. راجع مناقشات هذه المادة، حيث أوضحت الدول أن حمل الدبلوماسي جنسية غير جنسية الدولة الموفدة هو أمر غير مستحب، في:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 60 - 67, 98 - 100.

القانون الدولي(١) لأن الفقرة الأولى منها (اشتراط كون القنصل من رعايا الدولة الموفدة) تنطبق فقط على القناصل المسلكيين ولا تنطبق على القناصل الفخريين والوكلاء القنصليين الذين هم في الغالب من رعايا الدولة المضيفة، كما أن الفقرتين الثانية والثالثة، لا ضرورة لهما إذ أن للدولة المضيفة الحق في أن ترفض قبول أي موظف قنصلي مهما كانت جنسيته(٢). وأيَّدت الصين الوطنية اليابان، وكذلك الدانمارك التي أوضحت أن لديها في فرنسا ٥٠ قنصلاً فخرياً يحملون جميعهم الجنسية الفرنسية(٣). وأوضحت كل من فنلندا والنروج أن المادة /٢٢/ تكرر نص المادة /٨/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية على الرغم من الاختلاف الواضح بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية. فللدبلوماسي صفة تمثيلية تفرض حمله جنسية الدولة الموفدة في حين أن الموظف القنصلي لا يملك هذه الصفة، وحصاناته وامتيازاته أقل من تلك التي يتمتع بها الدبلوماسي. ومن هنا فلا ضرورة لحمله جنسية الدولة الموفدة، وخصوصاً إذا كان قنصلاً فخرياً. والفقرة الأولى من المادة لا تأخذ بعين الاعتبار التقليد الدولي المتبع منذ العصور الغابرة في اختيار القناصل الفخريين من بين رعايا الدولة المضيفة، وفي هذا تجاهل لحاجات الدول الصغرى(٤).

إلا أن مندوب يوغوسلافيا السيد بارتوش Bartos(٥) عارض الغاء المادة ٢٢ وأوضح أن العلاقات القنصلية قد عرفت تغيرات أساسية وجوهرية حديثة برزت في اتجاه الدول إلى الإقلال من عدد قناصلها الفخريين والإكثار من عدد قناصلها المسلكيين، واتجاهها نحو الحد من اختيار قناصلها من بين مواطني الدولة المضيفة. وقد جاء هذا نتيجة للتحولات التي عرفها المجتمع الدولي الحديث والتي جعلت من قناصل اليوم، وكلاء لمصالح دولهم لا للشركات البحرية والتجارية كما كان وضعهم في القرن الماضي، فحتى في الدول الرأسمالية، أصبحت العلاقات الاقتصادية تهم الأمة بكاملها، وهذا يتطلب حمل القنصل جنسية الدولة الموفدة. وما دامت المادة/٢٢/ تقر بهذا المبدأ ولا تحول دون تعيين قناصل من بين مواطني

---

(١) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 59; (U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 60.)

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 205.

(٣) Ibid, P. 206.

(٤) Ibid, PP. 206 - 207.

(٥) Ibid. PP. 207 - 208.

الدولة المضيفة بل تكتفي باشتراط موافقتها على هذا التعيين، فإنها تطابق الاتجاهات الدولية الحديثة، خاصة وأن الدولة المضيفة تتطلب دائماً الولاء الكامل لها من جميع مواطنيها. وهناك دول تنزع جنسيتها عن كل من يتولى من رعاياها وظيفة عامة لدى دولة أجنبية دون موافقتها. ومن المعروف أن رئيس البعثة القنصلية هو الذي يحتاج فقط للإجازة القنصلية التي تعبر عن موافقة الدولة المضيفة على تعيينه، دون سائر موظفي البعثة، ومن هنا ضرورة الإبقاء على المادة /٢٢/ التي تشترط موافقة الدولة المضيفة على تعيين جميع الموظفين القنصليين ممن يحملون جنسيتها والتي لها أن تشترط ذلك أيضاً إذا كانوا من مواطني دولة ثالثة. وكثيراً ما يحدث أن يعين قنصل فخري من بين مواطني الدولة المضيفة في منطقة قنصلية لها رئيسها، وبالتالي لا يعتبر رئيساً لبعثة قنصلية تستوجب ممارسته لأعماله الحصول على الإجازة القنصلية، وفي هذه الحالة تطبق أحكام المادة /٢٢/ وهي ضرورية.

ومن جهة أخرى طالبت البرازيل[١] بأن تكون موافقة الدولة المضيفة المسبقة وفقاً للمادة/٢٢/ صريحة وواضحة. وهذه هي القاعدة التي تطبقها البرازيل في علاقاتها القنصلية[٢]. وكانت لجنة القانون الدولي قد أقرت في دورتها الثانية عشرة تضمين نص المادة /٢٢/ اشتراط الموافقة المسبقة الصريحة، إلا أنها عادت عام ١٩٦١في دورتها الثالثة عشرة فحذفت عبارة «صريحةExpress»[٣] وقد أقر اقتراح البرازيل في اللجنة الأولى بأغلبية ٥٧ صوتاً ضد ٦ وامتناع ٣[٤] أما اقتراح اليابان بالغاء المادة /٢٢/ فقد رفض بأغلبية ٥٢ صوتاً ضد ١١ وامتناع ٤. كما رفضت جميع الاقتراحات الأخرى التي تقدمت بها الكويت وجنوب أفريقيا والصين الوطنية لتعديل نص المادة /٢٢/[٥]. وفي الهيئة العامة أقرت المادة بأغلبية ٦٩ صوتاً ضد ٤ وامتناع ٦[٦].

---

(١) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 67; (U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 61).

(٢) عند مراجعة ملفات وزارة الخارجية اللبنانية تبين لنا أن هناك عدة مراسيم برازيلية صادرة عام ١٩٤٩ تجيز لمواطنين برازيليين من أصل لبناني تولي قنصليات لبنانية فخرية لديها.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 208.

(٤) Ibid. P. 209

(٥) Ibid.

(٦) Ibid. P. 20.

وفي لبنان يعين القناصل الفخريون بمرسوم من بين اللبنانيين وغير اللبنانيين المقيمين في البلدان الأجنبية، وهم يختارون في الغالب من بين وجهاء الجالية اللبنانية في المدن التي تقطنها جاليات لبنانية كثيفة. أما في المدن التي يقل فيها اللبنانيون فالأولوية في الإختيار هي لمرشح من أهل البلد المضيف الأصليين[١]. وفي مصر يختار القنصل الفخري من بين المواطنين المصريين أو من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين رعايا أية دولة أخرى تعترف بها الحكومة المصرية[٢].

وتبرز أخيراً مسألة دقيقة، وهي مدى جواز تعيين قنصل فخري لدولة ما من بين الموظفين الرسميين للدولة المضيفة. وفي الواقع ليس هناك ما يمنع هذا التعيين إن كانت قوانين الدولتين الموفدة والمضيفة تجيزه وبعد الحصول على موافقة الأخيرة، إلا أن غالبية الدول تمنع على موظفيها العمل في خدمة أية دولة أجنبية أو تلقي أي أمر منها. فالدستور الأميركي مثلاً يمنع مثل هذا التعيين. وقد رفضت الولايات المتحدة بالفعل تعيين موظفين أميركيين رسميين قناصل فخريين للدول الأجنبية لديها، نذكر منها طلب الدانمارك تعيين أحد الموظفين الأميركيين قنصلاً فخرياً لها في دنفر[٣].

رابعاً - ممارستهم عملاً خاصاً يخرج عن وظائفهم القنصلية

وهذه ميّزة رئيسية للقناصل الفخريين، فهم في الأصل تجار ورجال أعمال يتولون المهام القنصلية إلى جانب قيامهم بأعمالهم المعتادة. ولقد ذهبت غالبية الدول وغالبية فقهاء القانون الدولي واتفاقية فيينا القنصلية، إلى اعتبار كل موظف قنصلي يتعاطى عملاً مأجوراً خارج نطاق مهامه القنصلية قنصلاً فخرياً تطبق عليه الأحكام المتعلقة بهذا النوع من القناصل، حتى ولو اعتبرته قوانين الدولة الموفدة قنصلاً مسلكياً. إلا أن مفهوم العمل المأجور بقي كما أشرنا سابقاً دون تحديد. وهناك حالات تثير التساؤل: هل أن شراء القنصل المسلكي، مثلاً، اسهماً تجارية تدرّ عليه ربحاً مادياً يعني ممارسته عملاً مكسباً يضعه في مصاف القنصل الفخري؟

---

(١) تنص الفقرة /٣/ من المادة /٢٠/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين لعام ١٩٨٣ على أنه « يمكن أن يكون القنصل الفخري لبنانياً أو أجنبياً » . وهو يعين عملاً بالفقرة (٦) من المادة عينها لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد .

(٢) الغنيمي : المرجع المذكور . حاشية ص ٧٨٣ .

(٣) Whiteman : Digest, Vol. 7, PP. 565 - 567.

لقد اعتبر زوريك أن المسألة تتعلق بالإعفاءات الضرائبية أكثر من تعلقها بالعمل المكسب، ولم يجب بالتالي عن السؤال[1]. وفي رأينا أن هذا الشراء لا يعتبر تعاطياً لعمل مكسب لأنه نوع من استثمار خاص للمال لا يتطلب نشاطاً تجارياً معيناً ويتم عادة عبر البورصات العالمية التي قد تقع خارج أراضي الدولة المضيفة.

ويعتبر الموظفون القنصليون الذين توفدهم دولهم للعمل في الخارج دون أن يكونوا من موظفيها المسلكيين الرسميين ودون أن تسمح لهم بممارسة أعمال مأجورة أو مكسبة في الدولة المضيفة، موظفين قنصليين مسلكيين حتى ولو أطلق عليهم لقب قناصل فخريين. وهذه الحالة معروفة في البرتغال حيث تقوم الحكومة البرتغالية باختيار أشخاص بارزين من خارج سلكها الخارجي وترسلهم للعمل في دول أخرى كقناصل فخريين لها دون أن تسمح لهم بتعاطي أي عمل في الدولة المضيفة يخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية. وقد شرح مندوب البرتغال وضع هؤلاء القناصل فكان رد غالبية الوفود في مؤتمر فيينا القنصلي، كالوفد الألماني والبريطاني، أن هؤلاء هم في الواقع قناصل مسلكيون لا فخريون[2].

الفقرة الثانية

الأحكام الخاصة التي ترعى أوضاع المؤسسة القنصلية الفخرية

نتيجة للتمييز الذي بيناه، بين الطبيعة القانونية لكل من القنصلين المسلكي والفخري، فإن الأحكام التي ترعى وضع كل من المؤسستين تختلف من عدة نواح. وسنعرض للأحكام الخاصة بالمؤسسة القنصلية الفخرية من حيث إنشاء البعثات الفخرية وصلاحياتها وحصاناتها وامتيازاتها وحصانات وامتيازات القناصل الفخريين.

أولاً ـ إنشاء البعثات القنصلية الفخرية وتعيين موظفيها

تنشأ البعثات القنصلية الفخرية عادة في الأماكن التي ليس للدولة فيها

---

(١) راجع كتاب سهيل فريجي: «العلاقات القنصلية والدبلوماسية». دار النشر غير مذكورة. بيروت، ١٩٧٠، ص ١٢٠، كذلك:

Lee : Vienna Convention, P. 167.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 446 - 447.

بعثات دبلوماسية أو قنصلية مسلكية. وتكون هذه الأماكن مدناً مهمة أو مرافىء أو مناطق يقطنها عدد من مواطني الدولة الموفدة أو تقوم لها فيها مصالح اقتصادية مهمة، وتحول أسباب اقتصادية أو أسباب أخرى دون افتتاحها لقنصليات مسلكية لها فيها.

وتحدد التعليمات القنصلية اللبنانية الغاية من إنشاء هذه البعثات الفخرية بخدمة مصالح لبنان واللبنانيين في أماكن ليس للبنان فيها بعثات مسلكية، على أن يؤخذ بعين الاعتبار، عند إنشاء القنصليات الفخرية أهمية المكان (الذي ستنشأ فيه) الاقتصادية والتجارية والسياحيـة وحجم الجالية اللبنانية فيه. ولا يجوز إنشاء قنصليات فخرية وتعيين قناصل فخريين لبنانيين في الأماكن التي تقوم للبنان فيها بعثات دبلوماسية أو قنصلية مسلكية[١]. ومن جهة أخرى لا يمكن للدول الأجنبية أن تفتتح لها قنصليات فخرية في بيروت أو في المدن اللبنانية الأخرى إذا كان لها في هذه المدن بعثات دبلوماسية مقيمة أو قنصليات مسلكية. كذلك ليس بإمكان أية دولة أجنبية تعيين أكثر من قنصل فخري واحد لها في أي من المدن اللبنانية[٢]. هذا في لبنان، أما في بعض الدول الأخرى فإن القوانين تجيز، شرط موافقة الدولة المضيفة، تعيين قناصل فخريين في مدن تضم بعثات دبلوماسية مقيمة أو بعثات قنصلية مسلكية لهذه الدول[٣].

وتنشأ البعثات القنصلية الفخرية عادة بذات الطريقة التي يتم بها إنشاء البعثات القنصلية المسلكية. ففي لبنان تنشأ البعثات القنصلية الفخرية أو المسلكية اللبنانية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة الدولة المضيفة، ويتم ذلك عادة باتخاذ قرار في مجلس الوزراء بإنشاء البعثة القنصلية ثم باستمزاج رأي الدولة المضيفة. ويصدر المرسوم بعد الحصول على موافقتها على افتتاح البعثة. ويعين القناصل الفخريون اللبنانيون بمرسوم. أما القناصل المسلكيون فيوزعون على البعثات بقرار من وزير الخارجية سواء أكانوا من الفئة الثالثة (سكرتير أو قنصل، ملحق أو نائب قنصل) أو من الفئة الثانية (مستشار أو قنصل عام).

---

(١) الفقرة الرابعة من المادة /٢٠/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان لعام ١٩٨٣ (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤).

(٢) عملاً بالمادة التاسعة عشرة من نظام وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان لعام ١٩٨٣ عينه.

(٣) في هافانا مثلاً، هناك قنصل فخري للنمسا إلى جانب سفارتها.

ويشترط الحصول على موافقة الدولة المضيفة المسبقة والصريحة عند اختيار القناصل الفخريين من بين رعاياها. ولهذه الدولة حق سحب موافقتها على هذا التعيين في كل وقت كما أن لها أن تشترط الحصول على موافقتها المسبقة والصريحة عند اختيار القناصل الفخريين من بين رعايا دولة ثالثة. ولها الحق كذلك في سحب موافقتها على تعيينهم في كل وقت[1]. أما القناصل المسلكيون فهم عادة من رعايا الدولة الموفدة ولا يحتاجون بالتالي إلى موافقة الدولة المضيفة على تعيينهم، إلا في حالة تعيينهم رؤساء للبعثات القنصلية مما يستدعي حصولهم على الإجازة القنصلية. وقد تشترط قوانين بعض الدول حصول رؤساء البعثات القنصلية الفخرية على إجازة قنصلية قبل مباشرتهم لمهامهم. وعندها تتم إجراءات الحصول عليها وفقاً لإجراءات الحصول على إجازة رئيس البعثة القنصلية المسلكية[2].

وتحدد مراسيم إنشاء البعثات القنصلية الفخرية مناطق صلاحيتها القنصلية. وترتبط هذه البعثات بالبعثات القنصلية المسلكية التي تتبع لها أو بالبعثة الدبلوماسية مباشرة، وتخضع لإشرافها ويتم اتصالها بوزارة خارجية الدولة الموفدة عن طريقها، كما تخضع لأنظمة التفتيش التي تطبق على البعثات المسلكية[3]. ولقد صدر في لبنان تعميم رقم ١٣/٢٣ تاريخ ١٩٧٩/٨/١٩ يمنع على البعثات القنصلية الفخرية إيداع مراسلاتها وزارة الخارجية اللبنانية إلا بواسطة البعثات المسلكية التابعة لها. ومن جهة أخرى يحمل القنصل الفخري اللبناني من المواطنين اللبنانيين جواز سفر خاصاً، بينما يحمل القنصل المسلكي اللبناني جواز سفر دبلوماسياً. كذلك يمكن منح جواز سفر خاص للبنانيين الذين يعملون قناصل فخريين لدول أجنبية في لبنان شرط المعاملة بالمثل[4].

---

(١) المادة /٢٢/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

(٢) تنص، مثلاً، المادة /٦/ من قرار وزير الخارجية المصري، تاريخ ١٩٥٩/١٢/٢٨، على أن الحصول على الإجازة القنصلية للقناصل الفخريين يتم بناء لطلب صادر عن الدولة الموفدة مقدم بالطرق الدبلوماسية وتحدد فيه المنطقة القنصلية والمهام القنصلية. راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي. المذكور. ص ٧٨٦.

(٣) تعميم وزارة الخارجية اللبنانية رقم ١٣/١١ تاريخ ١٩٧٩/٣/١٦.

(٤) راجع المرسوم رقم ٤٧٨٠ تاريخ ١٩٦٠/٧/٢٢ المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٢، تاريخ ١٩٦٠/٧/٢٧، والمعدل بالمرسوم رقم ١٧٥٦٢ تاريخ ١٩٦٥/٩/١٨.

ونشير أخيراً إلى أن أحكام الفصل الأول من اتفاقية فيينا القنصلية المتعلق بالعلاقات القنصلية في إطارها العام لا يفرق في أحكامه بين البعثات القنصلية المسلكية والفخرية وإن كان يترك للقوانين والأنظمة الداخلية للدولتين الموفدة والمضيفة تحديد العديد من الأحكام التي ترعى إنشاء هذه البعثات وممارستها لمهامها. . .[1] ومن هنا نشير إلى أن ما سنقوم بإيضاحه من أحكام في الباب الثاني من هذا القسم المتعلق بإنشاء العلاقات القنصلية ومباشرة مهامها وانتهائها، ينطبق في غالبيته العظمى على المؤسسة القنصلية الفخرية.

ثانياً ـ صلاحيات البعثات القنصلية الفخرية

ليس في قواعد القانون الدولي ما يحد من صلاحيات القناصل الفخريين ويحول دون ممارستهم لجميع المهام التي يمارسها القناصل المسلكيون. إلا أن القوانين الداخلية للدول هي التي تقوم بتحديد صلاحيات البعثات القنصلية الفخرية، فيفسح بعضها في المجال أمام القنصليات الفخرية للقيام بكافة الأعمال القنصلية باستثناء القليل منها. ففي لبنان مثلاً يقوم القناصل الفخريون اللبنانيون بالمهام التي يقوم بها القناصل المسلكيون باستثناء بعضها، كعدم السماح لهم بتجديد الجوازات السياسية والخاصة[2]، وكحصر صلاحيات معاونيهم الذين يحلون محلهم أثناء غيابهم[3] بتوقيع (مانيفست) البواخر والفواتير التجارية وشهادات المنشأ دون سواها على أن يبقى القنصل الفخري مسؤولاً بنفسه تجاه وزارة الخارجية اللبنانية والمراجع الرسمية الأخرى عن أية مخالفة قد يرتكبها هؤلاء المعاونون[4].

وفي المقابل تحد دول عدة من صلاحيات القناصل الفخريين فلا تسمح لهم، مثلاً، بالقيام بأعمال كتابة العدل وبالأعمال القضائية والإدارية[5]، كما تستثني دول أخرى من صلاحياتهم القيام بمنح وتجديد جوازات السفر وتسجيل المواطنين ومنحهم شهادات الجنسية وتسجيل وثائق الأحوال الشخصية وتصديق

---

(١) راجع ، مثلاً ، نص الفقرة (٢) من المادة /١٠/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

(٢) الفقرة (٢) من التعميم رقم ٦/٧٧٠ الصادر عن وزارة الخارجية والمغتربين في ١٤/٤/ ١٩٧٩ .

(٣) يختارهم القناصل الفخريون من بين الموظفين الذين يعملون معهم في حقل نشاطاتهم الخاصة .

(٤) تعليمات وزارة الخارجية اللبنانية المتعلقة بالقناصل الفخريين .

(٥) Zourek: 1st Report, I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 10.

الوثائق الصادرة عن وزارة خارجية الدولة الموفدة ومنح التأشيرات دون موافقة سلطات هذه الدولة[١]. وفي هذا المجال نشير إلى أنه لا يحق، مثلاً، للقناصل الفخريين لدولة البيرو ممارسة أعمال كتابة العدل. وهذا هو وضع القناصل الفخريين لليابان الذين لا يحق لهم أيضاً منح جوازات سفر وشهادات جنسية وشهادات منشأ[٢].

ونظراً للتضارب في مدى صلاحيات القناصل الفخريين للدول المختلفة، فإنه من المناسب أن تقوم دولة القنصل الفخري بإبلاغ سلطات الدولة المضيفة بالمهام التي تخوّله ممارستها[٣].

ثالثاً ـ حصانات وامتيازات البعثات القنصلية الفخرية

تمتنع الدولة المضيفة عن منح القناصل الفخريين العاملين في أراضيها الحصانات والامتيازات عينها التي تمنحها للقناصل المسلكيين باعتبار أن هؤلاء القناصل الفخريين يمارسون نشاطاً خاصاً مكسباً إلى جانب مهامهم القنصلية، وأنهم لا يعتبرون موظفين رسميين للدولة الموفدة، فقد يكونون من رعايا الدولة المضيفة أو من رعايا دولة ثالثة مقيمين فيها.

فحصانات القناصل الفخريين هي محدودة إذن وتقتصر على الضرورية منها للقيام بمهامهم[٤]. كما أن حصانات وامتيازات القناصل الفخريين الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة لا تتعدى تلك الممنوحة للبعثة عينها، كحرمة البعثة وحصانة الأرشيف، دون أن يكون لهؤلاء حصانات وامتيازات شخصية تتعلق بهم.

وسنعرض بإيجاز حصانات وامتيازات البعثة القنصلية الفخرية وتلك التي تعود لموظفيها، مشيرين إلى أنه وفقاً لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تقسم الحصانات والامتيازات القنصلية إلى أقسام ثلاثة:

---

(١) المادة السادسة من قرار رئيس الجمهورية المصرية بالقانون رقم ٥٩/٢٣١ (الغنيمي. المرجع المذكور، ص ٧٧٨).

(٢) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I., T. 106, 1962, P. 482.

(٣) Ibid.

(٤) Dalloz: Droit International, 1968, P. 534.

أ ـ تلك المتعلقة بالبعثات القنصلية المسلكية وبموظفيها من غير رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، وهم يخضعون لأحكام الفصل الثاني من الاتفاقية.

ب ـ تلك المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية وبموظفيها من غير رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، وهم يخضعون لأحكام الفصل الثالث من الاتفاقية.

جـ ـ تلك المتعلقة بالموظفين القنصليين المسلكيين والفخريين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، وهم يخضعون لأحكام المادة /٧١/ من الاتفاقية.

وسنكتفي بمعالجة الحالتين الثانية والثالثة باختصار مع العلم بأننا سنعود عند دراستنا التفصيلية لحصانات وامتيازات البعثات القنصلية المسلكية في القسم الثالث من كتابنا إلى التطرق إلى حصانات وامتيازات البعثات القنصلية الفخرية على سبيل المقارنة وبشكل تفصيلي.

١ ـ الحصانات والامتيازات المتعلقة بالبعثة القنصلية الفخرية. ـ دعت بعض الوفود التي شاركت في مؤتمر فيينا القنصلي لعام ١٩٦٣ إلى الإقلال من امتيازات وحصانات البعثات القنصلية الفخرية نظراً لوجود مكاتبها القنصلية ضمن مكاتب القنصل الفخري التجارية، بينما دعت وفود أخرى إلى عدم التمييز بين حصانات وامتيازات البعثات القنصلية سواء أكانت مسلكية أم فخرية، والاكتفاء بالتمييز بين الحصانات والامتيارات العائدة لأشخاص القناصل(١). واستقر المؤتمر في النهاية على الاعتراف للبعثات القنصلية الفخرية بحق رفع علم وشعار الدولة الموفدة على مدخل المكان الذي تمارس فيه الأعمال القنصلية، وبحقها في الاتصال بسلطات الدولة الموفدة وبرعاياها المقيمين في الدولة المضيفة، وفي الاتصال بالسلطات المحلية لهذه الدولة الأخيرة. واعتبر المؤتمر أن على الدولة المضيفة منح القنصل الفخري كافة التسهيلات الضرورية لأداء مهامه.

ونصت المادة /٥٩/ من الاتفاقية القنصلية على حرمة الدور القنصلية

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 434 - 435.

الفخرية وحقها في الحماية من الاعتداءات ومن الحاق أي ضرر بها وبالحؤول دون وقوع ما من شأنه المس بكرامتها وتعكير سلامتها. وكانت لجنة القانون الدولي قد اشترطت في مشروعها (المادة ٥٨) حصر استعمال الدور القنصلية بالمهام القنصلية لكي يمكنها الاستفادة من هذه الحصانة المتعلقة بحرمتها. إلا أن صعوبة تطبيق هذا الشرط نظراً لتداخل هذه الدور مع مكاتب عمل القنصل الفخري التجارية أدى إلى عدم إدراجه، رغم منطقيته، في نص المادة /٥٩/ المشار إليها[١].

وأقرت المادة /٦١/ من الاتفاقية القنصلية حرمة المحفوظات والمستندات القنصلية الفخرية شرط فصلها عن الأوراق والوثائق الخاصة العائدة للقنصل الفخري أو لأي شخص آخر يعمل أو يتعامل معه والتي تخرج عن نطاق مهامه القنصلية ولا تتعلق بها.

وتعفى الدور القنصلية الفخرية المملوكة أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم. وكانت لجنة القانون الدولي قد اشترطت لمنح هذا الاعفاء استعمال هذه الدور للأعمال القنصلية فقط[٢]، إلا أن صعوبة التأكد من وجهة استعمالها هذه أدت إلى حذف هذا الشرط من نص المادة / ٦٠ / من الاتفاقية القنصلية[٣].

ويقتصر حق البعثات القنصلية الفخرية في مجال الاعفاءات الجمركية، على الحصول على هذه الإعفاءات عند استيراد مواد مخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة، وهي وفقاً للمادة /٦٢/ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣، الشعار والأعلام ولوحات الإعلان والاختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة لذلك والمرسلة إلى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بناء لطلبها.

٢ ـ الحصانات والامتيازات المتعلقة بالقناصل الفخريين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة في أراضيها[٤]. -تهتم الدول بتحقيق العدالة

(١) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». Op. Cit., PP. 483 - 484.

(٢) المادة /٥٩/ من مشروع اللجنة. راجع:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 38.

(٣) ولا يطبق هذا الإعفاء إذا كانت هذه الضرائب والرسوم تقع على المؤجر (الفقرة ٢ من المادة/٦٠/).

(٤) وهي عينها الحصانات والامتيازات المتعلقة بالقناصل المسلكيين من رعايا الدولة الموفدة أو المقيمين

والمساواة بين جميع مواطنيها والمقيمين فوق أراضيهاوتخضعهم بالتالي للقواعد والأحكام القانونية عينها، فجاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وقبلها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، تحد إلى أقصى حد من الحصانات والامتيازات التي يمكن أن يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها.

وكانت لجنة القانون الدولي قد أشارت، لدى تعليقها على المادة /٦٩/ من مشروعها القنصلي، إلى أخذها بالمبدأ الذي اعتمدته اتفاقية فيينا الدبلوماسية في مادتها /٣٨/ الذي يقضي بحصر حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة وأفراد عائلاتهم وخدمهم، بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية فقط التي يقومون بها عند أدائهم لوظائفهم القنصلية، وتشمل فيها تشمل حقهم في الامتناع عن أداء الشهادة وإبراز المستندات الرسمية متى تعلق الأمر بالوظائف الرسمية. وأوضحت اللجنة أن القبول بهذا الحد الأدنى من الحصانات يعود إلى عاملين: لأن الحصانات والامتيازات التي تتعلق بالأعمال الرسمية هي حصانات تمنح للدولة الموفدة لا للقناصل، ولاعتبار الدولة المضيفة قد وافقت على منح هؤلاء القناصل من مواطنيها، هذا الحد الأدنى من الحصانات بموافقتها على تعيينهم كقناصل للدولة الموفدة[(١)].

وأثارت المادة /٦٩/ من مشروع اللجنة مناقشة واسعة خلال جلسات المؤتمر لخلوها من أي ذكر للموظفين القنصليين المعينين من بين المقيمين الدائمين في الدولة المضيفة ممن لا يحملون جنسيتها. وكانت لجنة القانون الدولي قد صرفت النظر عن ذكر هذه الفئة، نظراً لانتماء غالبية القناصل الفخريين إليها[(٢)].

إقامة دائمة فيها، إذ أن المادة /٧١/ من الاتفاقية القنصلية لا تفرق في هذه الحالة بين قنصل فخري وآخر مسلكي، وإن كان هؤلاء الرعايا أو المقيمون في الغالب من القناصل الفخريين، فالدول تحرم على مواطنيها عادة تولي وظائف دبلوماسية أو قنصلية مسلكية. ومن هنا تطرقنا للمادة /٧١/ ضمن هذه النبذة المخصصة للقناصل الفخريين.

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 40.

(٢) وقد تم ذلك خلال الدورة الثالثة عشرة للجنة لعام ١٩٦١. راجع ما قاله زوريك أمام اللجنة الثانية للمؤتمر في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 452.

وأيّدت فرنسا موقف لجنة القانون الدولي معتبرة أن شمول المادة بأحكامها الموظفين القنصليين المقيمين بشكل دائم في أراضي الدولة المضيفة يؤدي إلى شمول أحكامها غالبية القناصل الفخريين ويؤدي بالتالي إلى إلغاء الفائدة من أحكام الفصل الثالث من الاتفاقية المتعلق بهؤلاء القناصل[1]. وأوضحت النمسا أن أفضل الأشخاص المؤهلين لتولّي الوظائف القنصلية الفخرية هم أولئك المقيمون إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة نظراً لخبرتهم الواسعة بأوضاع هذه الدولة ومعرفتهم بقوانينها[2]. وأيدت النروج الموقف الفرنسي والنمساوي[3]، إلا أن غالبية المؤتمرين أقرت ضرورة شمول المادة بأحكامها الموظفين القنصليين المقيمين إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة. وهكذا جاءت المادة / ٧١/ من الاتفاقية القنصلية تشمل بأحكامها كل موظف قنصلي من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين في أراضيها بشكل دائم، وأفراد عائلاتهم وخدمهم الخصوصيين. وهي تنص على ما يأتي:

« ١ ـ باستثناء التسهيلات والامتيازات والحصانات الإضافية التي قد تمنحها الدولة المضيفة فإن الموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة فيها لا يتمتعون إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية في ما يتعلق بالأعمال الرسمية المنجزة أثناء ممارستهم لوظائفهم وإلا بالامتياز المنصوص عليه في الفقرة (٣) من المادة/ ٤٤/.

وبالنسبة إلى هؤلاء الموظفين القنصليين تكون الدولة المضيفة ملزمة أيضاً بالموجبات المذكورة في المادة /٤٢/. وعندما تتخذ إجراءات جزائية ضد أحد هؤلاء الموظفين القنصليين فإنها يجب أن تجرى بطريقة تتفادى، بأقل قدر ممكن، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية، إلا إذا كان الموظف سجيناً أو موقوفاً.

٢ ـ إن باقي موظفي البعثة القنصلية من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة فيها، وكذلك أفراد عائلاتهم وأفراد عائلات الموظفين القنصليين المشار

راجع كذلك:

I.L.C. Yearbook 1961, Vol. 1, Summary of 603 and 623 Meetings.

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 453.

(٢) Ibid. P. 454.

(٣) Ibid.

إليهم في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يتمتعون بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. وإن أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية والخدم الخاصين الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها لا يتمتعون أيضاً بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. ومع ذلك فإن الدولة المضيفة يجب أن تمارس سلطتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعرقل، بشكل مفرط، ممارسة وظائف البعثة القنصلية».

٣ ـ الحصانات والامتيازات المتعلقة بالقناصل الفخريين من رعايا الدولة الموفدة. ـ أثارت مسألة تخصيص فصل خاص من اتفاقية فيينا القنصلية لحصانات وامتيازات القناصل الفخريين[١] جدلاً واسعا في المؤتمر. واوصحت لجنة القانون الدولي لدى تعليقها على المادة /٥٧/ من مشروعها[٢] إنها قد عرضت أولاً جميع المواد المتعلقة بالحصانات والامتيازات الممنوحة للقناصل المسلكيين وقامت في المادة المذكورة بتعداد أرقام المواد التي تطبق أحكامها بالكامل على القناصل الفخريين ثم قامت بذكر الأحكام الخاصة بهم في المواد ٥٧ ـ ٦٧ من مشروعها[٣]. وشكك الوفد الياباني بالحكمة من إيراد هذه السلسلة الطويلة من المواد المتعلقة بامتيازات وحصانات القناصل الفخريين واقترح أن تستبدل بها مادة وحيدة[٤] تعدد ما لا ينطبق من أحكام تتعلق بامتيازات وحصانات القناصل المسلكيين على زملائهم الفخريين. وأيَّد الوفد البريطاني الاقتراح الياباني واعتبره أكثر وضوحاً وفاعلية[٥]، بينما عارض الوفد النرويجي هذا الاقتراح لما يحمله من غموض بالنسبة لأحكام مهمة تتعلق بالحصانات والامتيازات. وشاركت الوفد النرويجي في معارضته بعض الوفود الأخرى معتبرة أن في التكرار مزيداً من الوضوح. وكانت النتيجة سقوط الاقتراح الياباني في اللجنة الثانية بأغلبية ٤٥ صوتاً ضد ١٣ وامتناع ١١[٦].

---

(١) وهو الفصل الثالث من الاتفاقية القنصلية لعام ١٩٦٣ (المواد ٥٨ إلى ٦٨).

(٢) المادة /٥٨/ من الاتفاقية النهائية . راجع :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 83.

(٣) المواد ٥٩ ـ ٦٨ من الاتفاقية النهائية .

(٤) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 89/Rev. 1; (U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 83).

(٥) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 421.

(٦) Ibid. P. 422.

ومما لا شك فيه أن ممارسة القناصل الفخريين لأعمالهم الخاصة المكسبة إلى جانب ممارستهم لوظائفهم القنصلية يؤدي حكماً إلى الحد من حصاناتهم وامتيازاتهم وعدم الاعتراف لهم بحق التمتع بالعديد من حصانات وامتيازات القناصل المسلكيين. ويمكن تلخيص حصانات وامتيازات القناصل الفخريين ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها بما يلي[1]:

أ ـ الحصانة القضائية بالنسبة لأي عمل يتعلق بممارستهم لوظائفهم. فلا يمكن أن يطلب إليهم إبراز المستندات والوثائق الرسمية وأداء الشهادة حول أمور ترتبط بمهامهم القنصلية (م ٥٨).

ب ـ حقهم في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وبسلطات الدولة المضيفة المحلية والمركزية إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة الأخيرة والأعراف الدولية (م ٥٨).

جـ ـ حقهم في التمتع بالحصانات والامتيازات الشخصية الضرورية لممارسة مهامهم. وعلى الدولة المضيفة واجب الحماية الشخصية لهم التي يتطلبها مركزهم الرسمي (م ٦٤). وعلى سلطات هذه الدولة معاملتهم باحترام عند مثولهم أمامها في معرض تنفيذ الإجراءات الجزائية بشكل يحول دون عرقلة ممارستهم لوظائفهم القنصلية. وعليها كذلك في حالة القاء القبض عليهم لسبب ما النظر في قضيتهم بسرعة (م ٦٣).

د ـ إذا كان القناصل الفخريون لا يتعاطون مهنة أو نشاطاً مكسباً في الدولة المضيفة فلهم الحق في الإعفاء من شروط التسجيل وإجراءات الإقامة المتوجبة على الأجانب (م ٦٥).

هـ ـ تعفى التعويضات التي يتقاضاها القنصل الفخري من الدولة الموفدة لقاء قيامه بالأعمال القنصلية، من الضرائب والرسوم وذلك تماشياً لقيام دولة بفرض ضرائب على دولة أخرى[2].

---

(١) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». Op. Cit. PP. 485 - 487.

(٢) لا تستثني غالبية الدول هذه التعويضات من الضرائب والرسوم إذا كان القنصل من رعاياها. راجع المادة /٧١/ من إتفاقية فيينا، والفقرة الثانية من المادة /١٣/ من المعاهدة الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ والمادة /٢٠/ من المعاهدة البريطانية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١ كذلك راجع: Lee : Consular Law, P. 227.

و - يعفى القناصل الفخريون من غير رعايا الدولة المضيفة من الخدمات الخاصة والعامة، والخدمة العسكرية، والالتزامات العسكرية كإجراءات المصادرة ودفع التبرعات، لما في هذه الإعفاءات من تسهيل لقيامهم بوظائفهم (م ٦٧).

وسنعود إلى تفصيل هذه الحصانات وحدودها في القسم الثالث المخصص لبحث الحصانات والامتيازات القنصلية بكافة أنواعها وجوانبها[1].

(١) نشير إلى أن ألمانيا الفدرالية وبريطانيا قد أعلنتا عند تصديقهما على الاتفاقية القنصلية أن أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية المتعلق بحصانات وامتيازات القناصل المسلكيين يطبق على جميع الموظفين القنصليين المسلكيين حتى ولو عينوا في بعثات قنصلية يرئسها قنصل فخري . راجع :
«Multilateral Treaties Deposited with the Secretary - General», Status as at 31 December 1981 (ST/Leg /SER. E/1), U.N. Publication, New York, 1982, PP. 71 - 72.

الفصل الثالث

التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية

أوضحنا سابقاً كيف أن جميع الدول ، باستثناء فنزويلا ، قامت في القرن العشرين بتوحيد سلكيها القنصلي والدبلوماسي في إطار سلك خارجي واحد بعد أن وجدت أن الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، متداخلتان متكاملتان، إذ كثيراً ما يجد الدبلوماسي نفسه يمارس الوظائف القنصلية كما يجد القنصل نفسه، في ظروف معينة كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة، يقوم بالمهام الدبلوماسية[١]. وقد نجم عن هذا التوحيد تنقل موظف السلك الخارجي بين بعثات بلاده في الخارج من دبلوماسية وقنصلية بحيث ينتقل من سفارة إلى قنصلية وبالعكس، كما قد يجمع في الوقت عينه الصفتين الدبلوماسية والقنصلية[٢]، كأن يكون السكرتير الدبلوماسي للسفارة والقائم بالأعمال القنصلية فيها. ويمكن إجمال العوامل التي دفعت بالدول إلى توحيد سلكيها وإضفاء الصفتين الدبلوماسية والقنصلية في نفس الوقت على نفس الشخص بالأسباب الآتية[٣]:

١ ـ تلاشي الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث نتيجة لتولّي دول كثيرة إدارة مصالح اقتصادية وتجارية مختلفة

---

(١) نذكّر بالدور الدبلوماسي الكامل الذي قام به القناصل في ظل أنظمة الامتيازات التي ألغيت جميعها في القرن العشرين ، فقد كانوا يتولون مهام دبلوماسية كاملة ويتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية . وقد سبق لنا أن تحدثنا عن ذلك .

(٢) International Law Reports, Vol. 20, Butterworths, London, 1957, P. 394.

(٣) Lee; «Consular Law», 1961, P. 21.

بواسطة مؤسساتها الداخلية والخارجية باعتبارها مصالح أساسية ذات طبيعة عامة تهم المجتمع ككل بعد أن كانت في الماضي مجرد مصالح تجارية خاصة، فالبعثات الدبلوماسية تتولى اليوم مهام تجارية وسياحية واقتصادية وثقافية... كان أمرها موكولاً في الماضي للبعثات القنصلية فقط. وقد أكد وزير خارجية الولايات المتحدة Lansing في أوائل العقد الثالث من القرن العشرين هذا الاتجاه بقوله «كان الدبلوماسي يتولى في السابق الوظائف السياسية والقانونية الصرف، بينما تقوم السفارات والبعثات اليوم بتولي المزيد من المسائل التجارية والمالية والاقتصادية»[١].

كذلك أكدت لجنة Plowden التي شكلت في انكلترة عام ١٩٦٣ لدراسة أوضاع السلك القنصلي، على قيام القناصل في مناطقهم القنصلية بمهام تمثيلية مهمة تماثل تلك التي يقوم بها السفراء والمفوضون السامون High Commissioners، وهناك أمكنة تتفوق بأهمية نشاط القناصل العامين ومعاونيهم على نشاط السفارات التي تقوم في دول غير مهمة[٢]

٢ ـ الفوائد الإدارية والعملية والمادية التي تجنيها الدول من جراء دمج بعثتها القنصلية في عاصمة بلد ما ببعثتها الدبلوماسية لتؤلف القسم القنصلي فيها حيث يمارس أعماله في دار البعثة الدبلوماسية وتحت الإشراف المباشر لرئيسها.

٣ ـ إضفاء الصفة الدبلوماسية على الموظف القنصلي لتمكينه من التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وهي أوسع وأشمل من مثيلاتها القنصلية. وكان الاتجاه السائد حتى نهاية العقد الثالث من القرن العشرين يقوم على رفض منح القناصل الصفة الدبلوماسية حتى ولو تولوا مهام دبلوماسية. ففي قضية Musman V. Engelke (١٩٢٨) رفضت المحكمة منح المدعى عليه الحصانة القضائية على الرغم من إثبات صفته كسكرتير قنصلي في السفارة الألمانية في لندن عن طريق إبرازه إفادة صادرة عن القائم بالأعمال الألماني في لندن وإفادة من وزارة الخارجية البريطانية تثبت إدراج اسمه في اللائحة الدبلوماسية، واعتبرت أن الحصانة الدبلوماسية تتطلب قيام الموظف بأعمال دبلوماسية كافية لا الإكتفاء بالقيام ببعض المهام الدبلوماسية في الوقت الذي يكون فيه العمل القنصلي هو

(١) Lay, T.H.: «The Foreign Service of the U.S.», U.S.A. 1925, P. 120.

(٢) Platt, D.C.M.: «The Cinderella Service». Longmans, London, 1971, P. 119.

عمله الرئيسي[1]. إلا أن هذا الاتجاه تغير مع تزايد عدد الدول التي قامت بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، وإذا بالمحاكم الإنكليزية تعترف بمنح الصفة الدبلوماسية لموظفي البعثات الدبلوماسية الذين يتولون المهام القنصلية فيها. وهذا ما حدث في قضية Price V. Griffin عام ١٩٤٨ عندما أقرت المحكمة الحصانة القضائية لنائب القنصل الأميركي في لندن بعد أن أبرز رسالة من وزير الخارجية الأميركي يثبت فيها كونه أحد أفراد البعثة الدبلوماسية الأميركية في لندن. ولم تباشر المحكمة النظر في الدعوى إلا بعد حصولها على موافقة وزارة الخارجية الأميركية بنزع الحصانة الدبلوماسية عن المدعى عليه[2].

إن هذا المفهوم الحديث للمؤسستين القنصلية والدبلوماسية كمؤسستين «متكاملتين في التحام تنظيمي Integration»، والذي حل محل «النزعة التمييزية» القديمة بينهما التي أكدها اللورد بالمرستون عام ١٨٥٥ في مجلس العموم البريطاني بقوله: «إن الوظائف الدبلوماسية منفصلة تماماً عن الوظائف القنصلية»[3]والتي أعادت تأكيدها المادة ١١١ من اتفاقية كراكاس لعام ١٩١١ بمنعها الجمع بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية[4] . إن هذا المفهوم بدأ يبرز بوضوح في أواخر العقد الثالث من هذا القرن، فاتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٢٨[5] نصت في مادتها الثانية عشرة على أن «بإمكان القنصل، في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولته أن يمارس الوظائف الدبلوماسية التي تسمح له بممارستها في مثل هذه الحالات سلطات الدولة المضيفة». كما نصت في مادتها الثالثة عشرة على «أن الشخص المعتمد في الدولة المضيفة يمكنه أن يجمع بين التمثيل الدبلوماسي والوظائف القنصلية إذا وافقت الدولة المعتمد لديها على ذلك». وتضمنت المعاهدات القنصلية الثنائية التي عرفها هذا القرن نصوصاً تكرس هذا الاتجاه الحديث[6]. وفي كلمة زوريك، مقرر لجنة القانون الدولي للشؤون القنصلية،

---

(١) Lee: «Consular Law», P. 22, Footnotes.

(٢) Ibid. P. 21 Footnotes.

(٣) Platt. op. cit. P. 118.

(٤) Lee: «Vienna Convention», P. 171.

(٥) A.J.I.L., Vol. 26 Supplement 1932, PP. 378 - 383.

(٦) راجع مثلاً:

ـ المادة /٣١/ من المعاهدة اليونانية ـ اللبنانية لعام ١٩٤٨ .

=

التي ألقاها خلال مناقشات اللجنة لمشروع الاتفاقية القنصلية، أوضح هذا المفهوم الحديث بقوله: «إنه من المقبول عالمياً ممارسة الشخص نفسه للوظائف القنصلية والدبلوماسية. صحيح أن الموظف الدبلوماسي هو الذي يقوم في الغالب بممارسة العمل القنصلي، إلا أنه ليس هناك ما يمنع حدوث العكس، خاصة وأن هناك حالات تقوم فيها بين دولتين علاقات قنصلية، بينها يتأخر انشاء العلاقات الدبلوماسية بينهما لأسباب اقتصادية وسياسية»(١).

ويبرز تخلي الدول عن النزعة التمييزية المذكورة، واتجاهها إلى اعتبار المؤسستين متكاملتين متداخلتين يجب إخضاعهما لأحكام متشابهة إلى أقصى حد ممكن، في ذلك التماثل والتشابه بين العديد من أحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والقنصلية لعام ١٩٦٣. ونذكر منها المواد التالية:

- ٢٠ قنصلية و ١١ ـ ١ دبلوماسية.
- ٢١ قنصلية و ١٧ دبلوماسية.
- ٢٢ قنصلية و ٨ دبلوماسية.
- ٢٣ قنصلية و ٩ دبلوماسية.
- ٢٤ قنصلية و ١٠ دبلوماسية.
- ٢٩ قنصلية و ٢٠ دبلوماسية.
- ٣٠ قنصلية و ٢١ دبلوماسية.
- ٣٢ قنصلية و ٢٣ دبلوماسية.
- ٣٣ قنصلية و ٢٤ دبلوماسية.
- ٣٤ قنصلية و ٢٦ دبلوماسية.
- ٣٥ قنصلية و ٢٧ دبلوماسية.
- ٣٩ قنصلية و ٢٨ دبلوماسية.
- ٤٩ قنصلية و ٣٤ دبلوماسية.
- ٥٢ قنصلية و ٣٥ دبلوماسية.

= ـ الفقرة /٣/ من المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١.
ـ المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩.
ـ المادة /٣٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠.

(١) I.L.C. Yearbook, 1961, P. 69.

- ٥٠ قنصلية و ٣٦ دبلوماسية.

- ٥٥ قنصلية و ٤١ دبلوماسية.

- ٥٧ - ١ قنصلية و ٤٢ دبلوماسية.

- ٧٢ قنصلية و ٤٧ دبلوماسية.

- والمواد من ٧٤ إلى ٧٩ قنصلية تقابلها المواد من ٤٨ إلى ٥٣ دبلوماسية.

ولقد جاء هذا التماثل بين العديد من أحكام الاتفاقيتين يكرس ما جرى عليه العرف الدولي الحديث وما استقر عليه رأي فقهاء القانون الدولي في القرن العشرين وما توصل إليه الاجتهاد الدولي المعاصر.

وسنعالج في نبذة أولى الأحكام التي ترعى وضع الدبلوماسي - القنصل وهو الموظف الدبلوماسي أصلاً الذي يتولى مهام قنصلية إلى جانب مهامه الدبلوماسية الأصلية، وفي نبذة ثانية الأحكام التي ترعى وضع القنصل - الدبلوماسي وهو الموظف القنصلي أصلاً الذي يتولى مهام دبلوماسية إلى جانب توليه لمهامه القنصلية الأصلية.

النبذة الأولى

الدبلوماسي - القنصل

تنص المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي:

«تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية. وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الإتفاقية».

وتنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على ما يلي:

«يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الإتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية».

ومن المعروف أن الوظائف الأساسية التقليدية للبعثات الدبلوماسية هي: التمثيل Representation والحماية Protection والمفاوضة Negotiation والمراقبة Observation. ولقد عددت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا الدبلوماسية هذه الوظائف وأضافت إليها وظيفة أخرى هي تعزيز العلاقات الودية

بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتها الاقتصادية والثقافية والعلمية. وتندرج المهام القنصلية ألتي تقوم بها البعثة الدبلوماسية ضمن وظيفة هذه البعثة المتعلقة بالحماية والرعاية وضمن عملها في إنماء العلاقات بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة.

وأكدت رومانيا خلال مناقشات المادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية في مؤتمر عام ١٩٦١ إن المهام القنصلية هي من صلب المهام الدبلوماسية[١]. وأوضحت يوغوسلافيا أن قيام البعثات الدبلوماسية بالمهام القنصلية يعود إلى عام ١٩١٩[٢]. وبيّن مندوب مالي أهمية تولي البعثات الدبلوماسية الأعمال القنصلية وخاصة في الدول الصغيرة أو المستقلة حديثاً التي تضطرها ظروفها إلى دمج سلكيها.

إن تولي البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية هو عرف دولي كرسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي عرفها القرن العشرون. فاتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية بين الدول الأميركية نصت في مادتها / ١٣/ على إمكان قيام الممثل الدبلوماسي بالأعمال القنصلية إذا وافقت على ذلك الدولة المضيفة، والمعاهدة القنصلية الصينية السوفياتية لعام ١٩٥٩ نصت في مادتها /٢٥/ على «أن أحكام المعاهدة المتعلقة بحقوق وواجبات القناصل تطبق على أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون الوظائف القنصلية في البعثة، على أن ممارسة هذه الوظائف من قبل هؤلاء الأشخاص لا يؤثر في حصاناتهم وامتيازاتهم»[٣].

يتبين لنا مما تقدم أن قيام البعثات الدبلوماسية بالمهام القنصلية هو أمر ثابت في التعامل الدولي وقاعدة من قواعد القانون الدولي لا خلاف عليها. إلا أن تولي الدبلوماسيين للوظائف القنصلية يثير عدة أسئلة أهمها:

١ ـ ما هي الإجراءات التي يجب اتخاذها قبلْ أن تباشر البعثات الدبلوماسية القيام بالمهام القنصلية؟

---

(١) U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 18.

(٢) Ibid P. 82.

(٣) راجع كذلك:
- المادة /٣١/ من المعاهدة اليونانية ـ اللبنانية لعام ١٩٤٨.
- المادة /٣٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠.

٢ ـ هل تشمل الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية كافة مناطق الدولة المعتمدة لديها؟ وهل يحق للبعثة الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات؟

٣ ـ هل يستفيد الموظفون الدبلوماسيون الذين يقومون بممارسة المهام القنصلية من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة أم يخضعون للأحكام التي ترعى الحصانات والامتيازات القنصلية المحدودة؟

٤ ـ هل بإمكان البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية القيام بالمهام القنصلية؟

وسنحاول الإجابة عن هذه الأسئلة في فقرات أربع:

الفقرة الأولى

إجراءات ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية

في عام ١٩٦١، وأثناء مناقشة المؤتمر الدبلوماسي للمادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية المشار إليها، ظهرت ثلاثة تيارات: تيار دعا إلى حق البعثات الدبلوماسية الحكمي في ممارسة العلاقات القنصلية دون اشتراط حصولها على موافقة الدولة المضيفة[١]، وتيار آخر رأى أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية لا يتضمن المباشرة الحكمية للعلاقات القنصلية بل يستوجب الحصول على الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على ممارسة هذه المهام عن طريق منح الدبلوماسي الذي يتولى المهام القنصلية إجازة بذلك أو عن أية طريقة أخرى تعبر عن موافقة هذه الدولة[٢]، ورأت إسبانيا أن هذه الموافقة قد تكون ضمنية عندما لا تعترض الدولة المضيفة على قيام البعثة الدبلوماسية بممارسة هذه المهام. أما التيار الثالث الذي نادت به فنزويلا فيطالب بإلغاء المادة /٣/ باعتبار أن القانون الفنزويلي لعام ١٨٧٦ لا يجيز أبداً الجمع بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية[٣]. وكان

= ـ المادة /٤٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.

(١) ومن أنصار هذا التيار: رومانيا، والاتحاد السوفياتي، ومالي، وكولومبيا، وتونس، وغيرها.

(٢) ومن أنصاره: يوغوسلافيا وإيطاليا وغيرهما.

(٣) راجع هذه المناقشات والاتجاهات في:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 8 - 9, 58 - 59, 82 - 84.

من نتيجة تضارب الآراء إقرار المؤتمر لنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية، السابق ذكرها، بشكلها الغامض الذي ورد في مشروع لجنة القانون الدولي الدبلوماسي.

أما مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي فكان واضحاً عندما نص على أن «تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية، وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام المادة ٦٨»[١]. وقد تم تعديل هذا النص بناء لاقتراح إسبانيا[٢] فاستبدلت بعبارة «وفقاً لأحكام المادة ٦٨» عبارة «وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية». ونشير إلى أن مندوب فنزويلا كرر في المؤتمر القنصلي موقف بلاده المعلن في المؤتمر الدبلوماسي والمتضمن رفضها الجمع بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية[٣].

وجاء نص المادة الثالثــة من الاتفاقية القنصلية مكملاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية منها إذ جاء فيها: «إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن، ما لم ينص على خلاف ذلك، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية». وأوضحت اللجنة في تعليقها على هذه الفقرة أن إنشاء علاقات دبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء علاقات قنصلية إلا إذا تم استثناء هذه العلاقات بناء لطلب إحدى الدولتين[٤]. ولكن هذا الاستثناء يبقى في الواقع ذا طابع نظري إذ لا يعقل أن تشترط دولة، ترضى بإنشاء علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى وفتح سفارات لها فيها، عدم قيام علاقات قنصلية معها[٥].

وهكذا يتبين لنا أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء العلاقات القنصلية. وغالباً ما تتولى البعثات الدبلوماسية الشؤون القنصلية. ومن هنا جاءت المادة / ٧٠/ من الإتفاقية القنصلية وعنوانها «ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية» تضع في فقرتيها الأولى والثانية القواعد التي على

---

(١) المادة /٦٨/ من مشروع اللجنة هي المادة /٧٠/ من الاتفاقية القنصلية.

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 24; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 156.

(٣) راجع مناقشة هذه المادة في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 112 - 116.

(٤) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 4.

(٥) Lee: «Vienna Convention», PP. 171 - 172.

البعثات الدبلوماسية اتباعها قبل مباشرتها لوظائفها القنصلية. ونص الفقرتين هو:

«١ ـ تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً، في حدود ما يسمح به مضمون النص، على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية.

٢ ـ يجري تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي، أو المكلفين بممارسة الوظائف القنصلية في البعثة، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة المعينة من قبل هذه الوزارة».

ويتبين لنا من تحليل هاتين الفقرتين أمران:

الأمر الأول. ـ هو أنه تطبق على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثات الدبلوماسية أحكام الاتفاقية التي لا تتعارض مع طبيعة البعثة الدبلوماسية[١]، وكانت لجنة القانون الدولي في الفقرة الأولى من المادة / ٦٨ / من مشروعها القنصلي قد حددت، حصراً، مواد الاتفاقية التي تطبق على البعثات الدبلوماسية عندما تباشر المهام القنصلية، وهي:

ـ المادة الخامسة من المشروع المتعلق بالوظائف القنصلية.
ـ المادة السابعة من المشروع المتعلقة بممارسة الوظائف القنصلية نيابة عن دولة ثالثة.
ـ المادة/٣٦/ من المشروع المتعلقة بالاتصال برعايا الدولة الموفدة.
ـ المادة/٣٧/ من المشروع المتعلقة بواجبات الدولة المضيفة.
ـ المادة / ٣٩/ من المشروع المتعلقة بجباية الرسوم القنصلية وإعفائها من الضرائب.

والأمر الثاني. ـ هو أن البعثة الدبلوماسية قد تضم بعثة قنصلية برئاسة موظفين دبلوماسيين يحملون ألقاباً قنصلية، كتعيين مستشار البعثة قنصلاً عاماً أو سكرتيرها الأول قنصلاً... كما قد تضم البعثة قسماً قنصلياً برئاسة دبلوماسي يسمى في الغالب القائم بالأعمال القنصلية Chargé d'Affaires Consulaires،

---

(١) فلا تطبق، مثلاً، الأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات القنصلية نظراً لتمتع البعثات بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

ويوقع على المعاملات القنصلية بهذه الصفة. قد يطلق هذا اللقب على كل دبلوماسي مكلف القيام بالمهام القنصلية في البعثة الدبلوماسية حتى ولو لم يكن فيها قسم قنصلي خاص[1]. ويتوجب على البعثة الدبلوماسية عندها إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أسماء الدبلوماسيين الذين يتولون مهام قنصلية. ويكتفى بهذا التبليغ دون حاجة إلى الحصول على الإجازة القنصلية أو على موافقة هذه الوزارة على قيامهم بالمهام القنصلية. ويرفق بالتبليغ نموذج توقيع الموظف الدبلوماسي الذي سيتولى المهام القنصلية كي تعتمده وزارة الخارجية في الدولة المضيفة عند تصديقها على المعاملات القنصلية الصادرة عن البعثة. وقد يكتفى بتبليغ الوزارة نموذج التوقيع هذا واعتباره تبليغاً لها باسم القائم بالأعمال القنصلية.

ويعتبر نص الفقرة الثانية من المادة /٧٠/ من الاتفاقية القنصلية تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية، فالمعاهدات القنصلية السابقة لاتفاقية فيينا القنصلية اشترطت الحصول على موافقة وزارة خارجية الدولة المضيفة على تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية تولي المهام القنصلية فيها كما اشترط بعضها حصول هؤلاء الموظفين القائمين بالأعمال القنصلية على إجازة قنصلية[2].

الفقرة الثانية

النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية وامكان اتصالها بالسلطات المحلية للدولة المضيفة أثناء ممارستها الوظائف القنصلية

لتحديد النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية علينا التمييز بين حالات ثلاث[3]:

١ - إذا لم يكن للدولة الموفدة قنصليات في الدولة المضيفة، شملت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية كامل أراضي الدولة المضيفة.

---

(١) وإن كان المتعارف عليه تسميته بالقنصل.

(٢) راجع مثلاً الفقرة /٣/ من المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام ١٩٥١، وقارنها بالمادة /٤٩/ من المعاهدة الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩، التي تبنت الاتجاه الحديث.

(٣) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الثالثة من مشروعها القنصلي في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 51.

٢ ـ إذا كان لهذه الدولة قنصليات في الدولة المضيفة حصرت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية بالمناطق التي لا تشملها صلاحيات هذه القنصليات.

٣ ـ إذا كان للدولة الموفدة قنصليات تشمل صلاحياتها جميع أراضي الدولة المضيفة فلا تمارس البعثات الدبلوماسية مهام قنصلية وإن كانت غالبية الدول تحصر بها حق منح التأشيرات السياسية والخاصة نظراً لطبيعة هذه التأشيرات السياسية.

كنا قد أوضحنا سابقاً أن الطبيعة التمثيلية للبعثة الدبلوماسية تفرض عليها حصر اتصالها بوزارة خارجية الدولة المضيفة فلا يحق لها أن تتصل ببقية الإدارات في الدولة المضيفة إلا عن طريق هذه الوزارة أو بعد اتفاق معها[1]، بينما يتصل رئيس البعثة القنصلية بعد حصوله على الإجازة القنصلية بالسلطات المحلية، وليس له أن يتصل بالسلطات المركزية أو بوزارة خارجية الدولة المضيفة إلا عن طريق بعثة دولته الدبلوماسية التي تتبع لها، وفقاً للقانون الدولي، جميع البعثات القنصلية في الدولة المضيفة.

وهنا يطرح سؤال عن مدى حق البعثة الدبلوماسية في الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارستها للوظائف القنصلية ضمن النطاق الجغرافي الذي حددناه أعلاه. لقد كان الرأي السائد في الفقه الدولي هو حصر اتصال البعثة الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة المضيفة مع حقها في أن تثير معها أي موضوع قنصلي. ولم يكن يسمح لها بالاتصال بالسلطات المحلية إلا إذا كانت قد استحصلت لبعض موظفيها على إجازة قنصلية تمكنهم من إجراء هذا الاتصال بعد أن تكون هذه السلطات المحلية قد تبلغت مضمون الإجازة[2]. وجاءت لجنة القانون الدولي تدخل تعديلاً على هذا الاتجاه وتقترح في الفقرة الثالثة من المادة /٦٨/ من مشروعها، السماح للبعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للمهام القنصلية، بالاتصال بالسلطات المحلية إن لم يكن في القانون المحلي أو في الممارسة

(١) راجع الفقرة الثانية من المادة /٤١/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية.

(٢) Wood and Serres: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P.P. 69 - 70.

المتبعة في الدولة المضيفة ما يحول دون ذلك[1].

وأثناء مناقشة المؤتمر لمشروع المادة المقترحة من لجنة القانون الدولي، أيدت إيطاليا وإسبانيا وبريطانيا فكرة منح الدبلوماسيين الذين يقومون بمهام قنصلية ذات التسهيلات الممنوحة للموظفين القنصليين في القنصليات المستقلة عن البعثة، ومنها حقهم في الاتصال بالسلطات المحلية[2]. وأقر المؤتمر الفقرة المقترحة بعد أن عدل بعض كلماتها بحيث ازدادت وضوحاً. وهكذا جاءت الفقرة الثالثة من المادة/ ٧٠ / من الاتفاقية القنصلية تنص على ما يلي:

«بامكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال:

أ ـ بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

ب ـ بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقات الدولية بهذا الصدد».

ومن هذا النص نستخلص:

١ ـ إن للقسم القنصلي في البعثات الدبلوماسية وللقائمين بالأعمال القنصلية فيها حق الاتصال بالسلطات المحلية رغم عدم اضطرارهم إلى الحصول على الإجازة القنصلية كما أوضحنا سابقاً. ولم تضع المادة أي شرط يحد من حريتهم في إجراء هذا الاتصال.

٢ ـ إن لهؤلاء الموظفين عند قيامهم بالأعمال القنصلية حق الاتصال بالسلطات المركزية إذا كانت تجيز ذلك قوانين وعادات الدولة المضيفة أو إذا كان هناك اتفاق دولي حول الموضوع يسمح بذلك.

٣ ـ أنه يحظر على الموظف الدبلوماسي (وإن كان يتولى المهام القنصلية) الاتصال بالسلطات المحلية عندما يتعلق الموضوع بالأعمال الدبلوماسية التي يتولاها بصفته الدبلوماسية لا القنصلية. وعليه في هذه الحالة حصر اتصاله بالإدارات المركزية في وزارة خارجية الدولة المضيفة. فمعيار التفريق إذن بالنسبة إلى السلطة الواجب الاتصال بها، هو طبيعة الموضوع الذي يتم الاتصال بشأنه

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 39.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 74 - 75, 230.

وقيام الموظف به بصفته الدبلوماسية أو بصفته القنصلية ما دام يجمع بين الصفتين.

الفقرة الثالثة

احتفاظ الدبلوماسي - القنصل بصفته الدبلوماسية

استقر العرف والتعامل الدوليان على أن تولي الموظف الدبلوماسي للمهام القنصلية لا ينزع عنه صفته الدبلوماسية ولا يحرمه بالتالي من الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة. وقد أقرت ذلك معاهدات قنصلية عدة[1]. وجاءت اتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا العرف أو التعامل في الفقرة الرابعة من مادتها /٧٠/ التي تنص على ما يلي:

«تبقى الامتيازات والحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية، المذكورين في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية».

وتمنح جميع دول العالم، بالفعل، الموظفين الدبلوماسيين الذين يتولون العمل القنصلي في السفارات، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الملازمة لصفتهم الدبلوماسية[2]. وكانت الولايات المتحدة تحصر في الماضي بالبعثات الدبلوماسية المقيمة في واشنطن حق تكليف بعض موظفيها تولي المهام القنصلية مع احتفاظهم بحصاناتهم الدبلوماسية، وكانت ترفض أن يمارس الدبلوماسي المهام القنصلية خارج العاصمة مع احتفاظه بصفته الدبلوماسية والحصانات الملازمة لها[3]. إلا أن موقفها تغير الآن، إذ نلاحظ أن دولاً كثيرة، تسجل

---

(١) نذكر منها المعاهدات القنصلية الآتية: البريطانية - الأميركية لعام ١٩٥١ (المادة ٦)، واليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ (الفقرة /٣/ من المادة /٣٥/)، والصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ (المادة ٢٥)، والسوفياتية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ (الفقرة /٢/ من المادة ٤٣)، والفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ (المادة ٤٠) ...

(٢) راجع حول وضع هؤلاء في الاتحاد السوفياتي:

Grzybowski, Kazimierz: «Soviet Public International Law», A.W. Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham N.C., 1970, P. 324.

(٣) Hackworth: Digest, Vol. 4, P. 424.

قناصلها العامين وقناصلها العاملين في قنصلياتها المنتشرة في أرجاء الولايات المتحدة كأعضاء في بعثتها الدبلوماسية في واشنطن مكلفين بالمهام القنصلية في تلك القنصليات المعتبرة من أقسام البعثة الدبلوماسية مما يوفر لهم الصفة الدبلوماسية ويجعلهم خاضعين للأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

وهكذا يبدو واضحاً أنه على الرغم من التطابق بين المهام التي يمارسها الدبلوماسي ـ القنصل وتلك التي يمارسها القنصل وخضوعها لنفس القواعد، فإن الأحكام المرتبطة بصفته الدبلوماسية، كتلك التي ترعى وضعه الوظيفي وحصاناته وامتيازاته وتعيينه ومباشرته لمهامه وإنهائها، تنظمها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، وهي تخرج عن نطاق دراستنا، وإن كنا قد تطرقنا وسنتطرق إلى أحكامها على سبيل المقارنة استكمالاً للفائدة.

الفقرة الرابعة

قيام البعثات الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية بالوظائف القنصلية[١]

تعتبر البعثات الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية بعثات دبلوماسية[٢]، ويمكن بالتالي تطبيق أحكام المادة / ٧٠ / من اتفاقية فيينا القنصلية عليها والسماح لها بممارسة الأعمال القنصلية. وقد قامت هذه البعثات فعلاً بمهام قنصلية في حالات عدة نذكر منها قيام البعثة الدائمة للاتحاد السوفياتي لدى الأمم المتحدة عام ١٩٥٠ بدور قنصلي عندما قام أحد موظفيها بعد موافقة الولايات المتحدة بزيارة غوبتشيف Gubitchev في سجنه. والمذكور كان موظفاً في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وهو من أصل روسي، وقد ألقي القبض عليه من قبل السلطات الأميركية بتهمة التجسس. وأبلغت الولايات المتحدة البعثة السوفياتية لدى المنظمة الدولية وبواسطة هذه المنظمة اعتقال غوبتشيف نظراً لعدم وجود قنصلية سوفياتية في نيويورك في ذلك الوقت. ونشير كذلك إلى قيام البعثات الدبلوماسية

---

(١) Lee : «Vienna Convention», PP. 182 - 188.

(٢) راجع إتفاقية المقر المعقودة بين المنظمة الدولية والولايات المتحدة في ٢٦ تموز (يوليو) ١٩٤٧ .

للدول الشيوعية لدى الأمم المتحدة في نيويورك ولدى مكتبها الأوروبي في جنيف بأعمال قنصلية عدة كمنح التأشيرات القنصلية. وطلبت الولايات المتحدة عام ١٩٦٣، من الحكومة السويسرية، إثر إقفال القنصلية الأميركية في جنيف، منح إجازة قنصلية لأحد العاملين في بعثتها لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة، وأوكلت إلى هذه البعثة منح التأشيرات السياسية في الحالات الاضطرارية، كذلك حصلت البعثة الكندية لدى المكتب الأوروبي في جنيف على إجازة قنصلية لاثنين من موظفيها يتوليان الأعمال القنصلية[1].

ومما لا شك فيه أن قيام الدول في القرن العشرين بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي سهّل عليها تعيين موظفين قنصليين مختصين في بعثاتها الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية، ففي عام ١٩٦٢ كان هناك ٢١ قنصلاً يعملون في بعثات ٢١ دولة لدى الأمم المتحدة. وفي عام ١٩٦٥ كان هناك ٢٩ قنصلاً يعملون ضمن بعثات ٢٤ دولة لدى المنظمة الدولية[2].

وليس هناك في الواقع مانع قانوني يحول دون قيام البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة بممارسة المهام القنصلية. فهذه البعثات هي بعثات دبلوماسية، والفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا الدبلوماسية والمادتان ٣ و ٧٠ من اتفاقية فيينا القنصلية تجيز للبعثات الدبلوماسية ممارسة الأعمال القنصلية. وإذا كانت الفقرة الثانية من المادة / ٧٠/ تشترط تبليغ أسماء موظفي البعثة الدبلوماسية المكلفين القيام بالمهام القنصلية إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة، فليس هناك ما يحول عند تكليف موظف في البعثات لدى المنظمات الدولية تولي مهام قنصلية، دون تبليغ اسمه إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة باعتبار البعثة الدبلوماسية معتمدة لديها، وإلى السلطات المختصة في الولايات المتحدة باعتبارها الدولة المضيفة حيث تمارس الأعمال القنصلية في أراضيها. ويحافظ الموظف المكلف بالأعمال القنصلية على صفته الدبلوماسية ويتمتع بالحصانات والامتيازات الملازمة لها على غرار الدبلوماسي العامل في بعثة دبلوماسية والمكلف بتولي المهام القنصلية فيها.

---

(١) راجع : - Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 553.
- Lee : «Vienna Convention», P. 188.

(٢) Lee: «Consular Law», P. 188.

وللمنظمة الدولية، كما لدولة المقر، حق رفض هذا التعيين، كما أن لهما اعتباره أثناء توليه لهذه المهام ، شخصاً غير مرغوب فيه. فإذا أعلنت ذلك المنظمة الدولية وجب على الموظف مغادرة البلاد باعتبار أن وظيفته الأساسية هي لدى هذه المنظمة. أما إذا أعلنت ذلك دولة المقر فإنها تتخذ هذا الموقف نظراً لممارسة الموظف للأعمال القنصلية في أراضيها وليس للدولة الموفدة في هذه الحالة الحق بالتذرع بأن موظفها معتمد لدى المنظمة الدولية وأنه لا يحق لدولة المقر بالتالي اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه وطرده من أراضيها، وذلك لأن تكليفها لموظفها القيام بالمهام القنصلية يعني موافقتها المسبقة على إخضاعه لقواعد القانون الدولي التي تتيح للدولة المضيفة إعلان الشخص العامل في البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول الأجنبية لديها شخصاً غير مرغوب فيه.

ومن جهة أخرى فإن مهام عدة للبعثات لدى المنظمات الدولية تتلاءم مع المهام القنصلية ومنها تلك المتعلقة بدعم تطور حقوق الإنسان وحمايتها والعمل على تنشيط التبادل الثقافي والعلاقات التجارية والاقتصادية. كما أن قيام البعثات لدى المنظمات الدولية بالمهام القنصلية، يشكل حلاً مناسباً للمصاعب الاقتصادية والبشرية التي تواجهها الدول الصغرى العاجزة عن إنشاء بعثة دبلوماسية تمثلها لدى المنظمة الدولية وبعثة قنصلية تتولى رعاية مصالحها لدى الدولة المضيفة(١).

النبذة الثانية

القنصل - الدبلوماسي

إن قيام القنصل بالعمل الدبلوماسي ليس بالشيء المستحدث، فقد مارس القناصل في عصر النهضة دوراً دبلوماسياً كاملاً وكانت لهم صفة الوزراء العامين Public Ministers ، مع أن دورهم الدبلوماسي قد بدأ بالتلاشي في الدول الغربية ابتداء من القرن السابع عشر فقد استمروا بالقيام بدور السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين في ظل أنظمة الامتيازات في أراضي الدولة العثمانية وفي دول

---

(١) راجع ما سيرد لاحقاً حول ممارسة القناصل مهام تمثيلية كأعضاء في وفود بلادهم لدى المنظمات الدولية .

الشرق الأقصى إلى أن ألغيت هذه الأنظمة في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين.

إلا أن اضمحلال دور القناصل الدبلوماسي في الغرب ابتداء من القرن السابع عشر وفي الشرق ابتداء من القرن العشرين لم يحل دون ممارستهم أحياناً مهام دبلوماسية. ففي عام ١٩٢٨ مثلاً، وفي الرد على أسئلة لجنة خبراء القانون الدولي لعصبة الأمم أفادت حكومة الكومنولث في استراليا بأنه نظراً لعدم وجود بعثات دبلوماسية لديها فإن القناصل العامين والقناصل يقومون بالأعمال الدبلوماسية[١]. كذلك كان للقنصلية العامة السوفياتية في اتحاد جنوب أفريقيا في النصف الثاني من القرن العشرين دور دبلوماسي كامل بموافقة الدولة المضيفة في فترة لم يكن فيها للاتحاد السوفياتي في بريتوريا بعثة دبلوماسية[٢]. وقام قناصل تركيا واليونان في قبرص في الخمسينات بمفاوضات دبلوماسية طويلة مع حاكم الجزيرة ومع وزير الدولة البريطاني بعد أن فضلت الدولتان صاحبتا العلاقة أن يقوم قناصلهما في الجزيرة، وهم أقرب لمجرى الأحداث، بهذه المفاوضات الدبلوماسية بدلاً من سفيريهما في لندن[٣].

وإلى جانب هذه الحالات التي يقوم فيها القناصل بتولي مهام دبلوماسية، يقوم الموظف القنصلي عادة وهو المقيم في مدن صناعية واقتصادية مهمة خارج العاصمة السياسية كمدن نيويورك وميلانو وفرانكفورت وساو باولو وسدني واستامبول ومرسيليا ومنتريال... بتتبع الأحداث الاقتصادية والسياسية في منطقة عمله وبرفع التقارير بشأنها إلى رئيس البعثة الدبلوماسية أو إلى وزارة الخارجية مباشرة إذا لم يكن لبلاده تمثيل دبلوماسي في الدولة المضيفة. ويشير Lionel Summers إلى أنه كان يكرس خلال عمله كقنصل عام في يوكوهاما القليل من وقته للأعمال القنصلية التي كان يقوم بغالبيتها مساعدوه بينما يصرف هو جل وقته

---

(١) I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 93.

(٢) راجع ما قاله الفقيه السوفياتي Tunkin أثناء مناقشات لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية في:

I.L.C. Yearbook, 1961, Vol. 1, P. 68.

(٣) راجع ما قاله الفقيه Erim أثناء مناقشة لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية في:
Ibid, P. 70.

في إلقاء الخطب ومراجعة التطورات السياسية والاقتصادية[١].

ولقد حاول زوريك إبراز دور القنصل الدبلوماسي هذا باقتراحه في تقريره الأول المرفوع إلى لجنة القانون الدولي مشروع مادتين جاء في الأولى منهما وهي المادة/ ١٤ / من مشروعه بأنه «يمكن للممثل القنصلي لدولة ما، في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده، القيام بالمهام الدبلوماسية التي تسمح له بممارستها الدولة المضيفة»[٢]. وجاء في المادة الثانية وهي المادة /١٥ / من مشروعه وعنوانها «القناصل العامون ـ القائمون بالأعمال Consuls General-Chargé d'Affaires» بأنه «قد يكلف الممثل القنصلي العامل في بلد ليس للدولة الموفدة فيها بعثة دبلوماسية بمهام دبلوماسية بعد موافقة الدولة المضيفة، ويحمل في هذه الحالة لقب قنصل عام ـ قائم بالأعمال، ويتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية»[٣].

وعلى الرغم من إيضاح زوريك أن فئة القناصل العامين ـ القائمين بالأعمال هي فئة وسطى تقع بين الموظف الدبلوماسي والموظف القنصلي يزوّد فيها الموظف ببراءة وإجازة قنصليتين كقنصل عام، وبأوراق اعتماد كقائم بالأعمال ويحق له أن يتصل بوزارة خارجية الدولة المضيفة عند أدائه لمهامه السياسية كما يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، فإن إشارته إلى عدم تأكده من استمرار وجود هذه الفئة على الرغم من نص قوانين بعض الدول على وجودها كالقانون الأرجنتيني لعام ١٩٥٥ والكوبي لعام ١٩٠٣ والسوفياتي لعام ١٩٢٥[٤]، أدى إلى صرف النظر عنها باعتبار أن موضعها هو الإتفاقية الدبلوماسية لا القنصلية خصوصاً وأن بعض أعضاء اللجنة نفى وجود هذا النوع في العلاقات الدولية المعاصرة[٥]. ولقد أقرت لجنة القانون الدولي في المادة /١٧ / من مشروعها، المادة /١٤/ من مشروع زوريك في صيغة جديدة معدلة تتضمن

---

(١) Summers, Lionel M: «The International Law of Peace», Oceana Publications, New York, 1972 P. 52.

(٢) Zourek : 1st. Report, I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 93.

(٣) Ibid, P. 94.

(٤) راجع تعليق زوريك على نص المادة المقترحة في المرجع السابق . ص ٩٤ .

(٥) قال المندوب اليوغوسلافي مثلاً أنه لم يسمع بأمثال هؤلاء القناصل القائمين بالأعمال من قبل . راجع المرجع السابق . ص ٦٨ .

إمكان قيام الموظف القنصلي بتولي تمثيل بلاده أمام المنظمات الدولية[١].

وخلال المؤتمر القنصلي تقدمت فنزويلا باقتراح لإلغاء المادة /١٧/ من مشروع اللجنة[٢] كما تقدمت ألمانيا باقتراح لإلغاء الفقرة الأولى منها[٣]، إلا أن المؤتمر رفض الاقتراحين وأقر اقتراحاً شفهياً مشتركاً تقدمت به عدة وفود أعاد صياغة الفقرة الأولى من المادة، كما أقر اقتراحاً بريطانياً[٤] بتعديل الفقرة الثانية من المادة مع تعديل طفيف أدخله عليه الوفد النمساوي. ولقد أقرت اللجنة الأولى المادة /١٧/ المعدلة في جلستها الثالثة عشرة بأغلبية ٦٣ صوتاً ضد صوت واحد وامتناع ٤ عن التصويت[٥]، لتصبح بعد صياغتها من قبل لجنة الصياغة وإقرارها من الهيئة العامة للمؤتمر المادة /١٧/ من الاتفاقية النهائية وعنوانها (قيام الموظفين القنصليين بالأعمال الدبلوماسية) وتنص على ما يلي:

«١-عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة، وعندما لا تكون ممثلة لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة، فإن بإمكان الموظف القنصلي، بموافقة الدولة المضيفة، ودون أن يؤثر ذلك في وضعه القنصلي، القيام بالأعمال الدبلوماسية. والقيام بمثل هذه الأعمال من قبل موظف قنصلي لا يمنحه أي حق في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

٢ - بإمكان الموظف القنصلي، بعد تبليغ الدولة المضيفة، تمثيل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية. ويحق له، عندما يتصرف بهذه الصفة، التمتع بكل الامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي والاتفاقات الدولية لممثل لدى منظمة دولية. ومع ذلك، وبالنسبة إلى كل وظيفة قنصلية يمارسها، فليس له حق في حصانة قضائية أوسع من تلك التي يتمتع بها

---

(١) راجع نص المادة /١٧/ من مشروع اللجنة في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P.15.

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 89; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 63.

(٣) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 78; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 62.

(٤) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 125; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 67.

(٥) U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 110 - 111.

موظف قنصلي، وفقاً لهذه الاتفاقية».

ويعتبر نص المادة /١٧/ من اتفاقية فيينا القنصلية إبرازاً لناحية متطورة من نواحي المفهوم الحديث للعلاقات القنصلية بدأ بالتبلور منذ بداية هذا القرن ولحظته اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٢٨ في مادتها ١٢ التي نصت على أنه «في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولة القنصل، يمكن للقنصل أن يقوم بالمهام الدبلوماسية بالمقدار الذي تسمح به الدولة المضيفة في تلك الحالة». وعلى الرغم من خلو المعاهدات القنصلية السابقة لاتفاقية فيينا من نص مماثل للمادة /١٢/ من اتفاقية هافانا، فإن الممارسة الدولية المعاصرة أدت إلى قيام عرف حديث تم تكريسه في الفقرة الأولى من المادة /١٧ /. كما أن إقدام العديد من الدول الصغيرة على تكليف قناصلها العاملين في المدن التي تقوم فيها مراكز المنظمات الدولية بمختلف أنواعها، تمثيلها لدى هذه المنظمات نظراً لعجزها عن تعيين ممثلين دائمين لها لديها بسبب مصاعب مادية أو نقص في القوى البشرية الكفوءة، أدى إلى تكوين عرف دولي آخر حديث ينظم وضع القناصل العاملين لدى هذه المنظمات، تكرس بنص الفقرة الثانية من المادة /١٧/ المذكورة.

والخلاصة، أن القناصل يقومون عادة بممارسة مهام دبلوماسية كقيامهم بمراقبة الأوضاع الاقتصادية والسياسية في مناطقهم القنصلية، ورفع التقارير بشأنها إلى دولهم عبر البعثات الدبلوماسية. إلا أن ممارسة هذه المهام تحصر في علاقاتهم مع دولهم ولا تتعداها إلى علاقاتهم مع الدولة المضيفة إلا إذا أجازت هذه الدولة لهم ذلك، وهذا أمر نادر الحدوث. وبالتالي فإن عملهم هذا لا يؤثر أبداً في وضعهم في الدولة المضيفة ما دامت مهامهم تبقى بالنسبة إليها محصورة في النطاق القنصلي. ولكن هناك حالتين يمارس فيهما القناصل وظائف دبلوماسية شبه كاملة وفقاً لنص المادة /١٧ / موضوع البحث: الأولى عند عدم وجود بعثة دبلوماسية لدولة القنصل في الدولة المضيفة، والثانية عند تمثيله لبلاده لدى منظمة دولية. وسنبحث هاتين الحالتين في الفقرتين التاليتين على أن نتطرق في الفقرة الثالثة إلى حالة نظرية خاصة هي وضع دولة الفاتيكان وإمكان لجوئها إلى تعيين قناصل لها في بعض الدول بسبب ظروف خاصة تحول دون تعيين مبعوثين بابويين دبلوماسيين فيها، على أن يتولى هؤلاء القناصل مهام دبلوماسية لا قنصلية نظراً لوضع دولة الفاتيكان الخاص البعيد عن حقل العلاقات القنصلية.

الفقرة الأولى

ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية
عند عدم وجود بعثة دبلوماسية

تتعدد الأسباب التي تدفع بالدول إلى إقامة علاقات قنصلية مع دولة ما دون إقامتها علاقات دبلوماسية ، فقد يكون السبب عدم أهمية الدولة المضيفة سياسياً واكتفاء الدولة الموفدة بإقامة تمثيل دبلوماسي غير مقيم معها . كما قد تكون الدولة الموفدة حديثة العهد بالاستقلال فتباشر علاقاتها الدولية بافتتاح بعثات دبلوماسية لها في الدول الكبرى والدول المجاورة أو التي تربطها بها علاقات خاصة بينما تفتح قنصليات عامة أو قنصليات في دول العالم الأخرى التي تربطها بها علاقات اقتصادية أو يكون لها فيها جالية كبيرة[1] ، وغالباً ما تكون هذه العلاقات مقدمة لإنشاء علاقات دبلوماسية في وقت لاحق .

ومن جهة أخرى فقد تقطع الدول علاقاتها الدبلوماسية مع بعض الدول دون قطع علاقاتها القنصلية ، كما قد تتحاشى بعض الدول إقامة علاقات دبلوماسية مع دول أو حكومات لم يسبق لها أن اعترفت بها ولا ترغب في حصول هذا الاعتراف الذي يتم حكماً فور إقامتها للعلاقات الدبلوماسية . أما إقامة العلاقات القنصلية فلا تؤدي في الغالب الى الاعتراف بهذه الدول او الحكومات إلّا في حالة توافر بعض الشروط التي سنبحثها لاحقاً عند تناولنا لموضوع العلاقات القنصلية والاعتراف بالدول والحكومات . ولقد قام قنصل الولايات المتحدة في بكين ادموند كلوب عام ١٩٥٠ بايعاز من حكومته بالاتصال بسلطات جمهورية الصين الشعبية على الرغم من عدم اعتراف الولايات المتحدة بها واستمرارها في إقامة علاقاتها الدبلوماسية مع حكومة الصين الوطنية[2] ، كما قام وزير خارجية بلجيكا عام ١٩٦٣ بتكليف القنصل البلجيكي في (إليزابيت فيل) بالاتصال بالرئيس الانفصالي تشومبي[3] . ولا تعترض الدولة المضيفة في الغالب على

---

(١) وهذا ما حصل في لبنان بعد نيل استقلاله ، فقد أخذ بعد سنوات يستبدل بالقنصليات سفارات تحل محلها .

(٢) Lee : «Vienna Convention», P. 180.

(٣) Ibid.

ممارسة القناصل دورهم الدبلوماسي هذا ما دام يسهل لها إيصال آرائها إلى الدول التي لم تعترف بها بعد مما قد يؤدي إلى حصولها على هذا الاعتراف . وقد يتصل القناصل بالقوى الانفصالية او بالثوار في وقت تكون فيه الدولة المضيفة بحالة ضعف تعجز فيها عن طرد القنصل إذا كان يقيم في منطقة يسيطر عليها الانفصاليون أو الثوار أو حتى لو كان يقيم في مناطق تسيطر عليها القوى النظامية فيها ، وذلك تحاشياً لإثارة الدولة الموفدة في وقت تكون فيه في أمس الحاجة لكل دعم دولي . على أن هذه الدول تقوم في الغالب بعد قمع الثورة بإعلان القناصل الأجانب الذين اتصلوا بالثوار أو قدموا الدعم لهم ، أشخاصاً غير مرغوب فيهم[1] .

ولا يمكن للموظف القنصلي ممارسة الأعمال الدبلوماسية في الظروف العادية إلّا إذا توافر شرطان نصت عليهما الفقرة الأولى من المادة /١٧/ من إتفاقية فيينا القنصلية : الأول عدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة وعدم تمثيلها لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة ، والثاني موافقة الدولة المضيفة على قيام القنصل بالأعمال الدبلوماسية ، وهذه الموافقة قد تكون صريحة ، وقد تكون ضمنية إذا علمت الدولة المضيفة بممارسة القنصل لمهام دبلوماسية ولم تعترض على ذلك .

وعند توافر الشرطين يقوم القنصل بالمهام الدبلوماسية الى جانب قيامه بمهامه القنصلية الأصلية دون أن يؤدي ذلك إلى أي تغيير في وضعه القنصلي . ولا يحق له بالتالي التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية . فالوضع القانوني للقنصل ـ الدبلوماسي هو إذن الوضع القنصلي مع ما يلازمه من امتيازات وحصانات قنصلية وهو بهذا يختلف عن الدبلوماسي ـ القنصل الذي يحافظ على طبيعته الدبلوماسية رغم ممارسته للأعمال القنصلية ويستفيد بالتالي من الحصانات والامتيازات الملازمة لها .

وهناك أخيراً حالة خاصة لم تتطرق اليها إتفاقية فيينا القنصلية وهي حالة إسناد رئاسة البعثة الدبلوماسية للموظف القنصلي في حال تغيب رئيس هذه البعثة وعدم وجود دبلوماسي فيها يتولى شؤونها ، إذ أن الدولة الموفدة تفضل في هذه

---

(١) Ibid. P. 181.

الحالة إسناد مهامها إلى أحد رؤساء بعثاتها القنصلية العاملة في أراضي الدولة المضيفة أو أحد موظفي هذه البعثات المسلكيين بدلاً من تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية الاداريين إدارة الشؤون الادارية الجارية فيها[1] . ولا بد في هذه الحالة من قيام وزير خارجية الدولة الموفدة بتوجيه رسالة إلى وزير خارجية الدولة المضيفة يعلمه فيها بتكليف الموظف القنصلي ترؤس البعثة الدبلوماسية . أو قيام رئيس البعثة الدبلوماسية بتوجيه مذكرة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة يعلمها فيها بالموضوع ، وهو ما يحدث غالباً . وقد يتولى رئيس هذه البعثة تقديم الموظف القنصلي لوزير خارجية الدولة المضيفة قبل مغادرته مركز عمله . ولا بد أن يقترن تكليف الموظف القنصلي برئاسة البعثة الدبلوماسية ، بموافقة الدولة المضيفة التي قد تكون صريحة عبر كتاب أو مذكرة جوابية تفيد تبلغها التكليف أو تتضمن ترحيبها بالقائم بالأعمال بالوكالة ، أو تكون ضمنية إن لم تقم بالرد . ولا بد في رأينا من أن يكتسب الموظف القنصلي الذي يرئس البعثة الدبلوماسية الصفة الدبلوماسية ، وأن يتمتع بالتالي بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقاً لأحكام القانون الدولي العام وإتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

الفقرة الثانية

ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلاً لدولته لدى منظمة دولية

في ١٦ كانون الثاني (يناير) ١٩٥٨ قامت الولايات المتحدة بتوجيه مذكرة إلى رؤساء البعثات الأجنبية لديها[2] تنبههم فيها إلى تزايد عدد القناصل الذين يمثلون بلادهم لدى الأمم المتحدة أو يعملون كأعضاء دائمين في وفودها . وأوضحت المذكرة الاختلاف القائم بين طبيعة المهام القنصلية وطبيعة المهام

---

(١) تنص الفقرة الثانية من المادة /١٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية على أنه « يجوز للدولة المعتمدة عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها ، أن تعين برضا هذه الدولة ، أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة » .

(٢) Whiteman: Digest, Vol. 7, PP. 553 - 555.

التمثيلية لدى المنظمة الدولية ، وبالتالي الاختلاف في مدى الحصانات والامتيازات الممنوحة في كلتا الحالتين ، خاصة وأن المادة /١٥/ من إتفاقية المقر تحول دون إنهاء الصفة الدبلوماسية لأفراد البعثات لدى الأمم المتحدة باعلانهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم من قبل الولايات المتحدة . وطالبت المذكرة الدول الموفدة بأن تلغي هذه الإزدواجية الوظيفية وتقرر صفة موفديها بحيث يعملون كقناصل أو كممثلين لها لدى المنظمة الدولية مع مراعاة وضع بعض الدول التي تفرض عليها ، قلّة أفراد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي ، تكليف ممثلها أمام المنظمة الدولية بتولي مهام قنصلية خصوصاً إن لم يكن لها بعثات قنصلية في أي مكان آخر من الولايات المتحدة . كما استثني من المنع تكليف الموظفين القنصليين العاملين في الولايات المتحدة ، بصورة موقتة ومن وقت إلى آخر بأداء أعمال معينة في بعثات دولهم لدى المنظمة الدولية[1] ، دون أن يخولهم ذلك حق المطالبة بمنحهم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تمنح لموظفي البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة ورؤسائها وفقاً للقسم /١٥/ من إتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والمنظمة الدولية .

ولقد رأت دول عدة ، وخاصة الدول الصغيرة والحديثة الاستقلال ، في هذا التعميم إضراراً بها نظراً لعجزها الاقتصادي والبشري عن إنشاء بعثتين لها في نيويورك ، بعثة قنصلية ، وبعثة دبلوماسية لدى الأمم المتحدة . ولهذا أصرت خلال مؤتمر فيينا القنصلي على إقرار نص الفقرة الثانية من المادة /١٧/ من الاتفاقية القنصلية التي أنهت البلبلة التي أثارها تعميم الولايات المتحدة ، وخاصة بعد تصديق الولايات المتحدة على الاتفاقية القنصلية .

ويتمتع الموظف القنصلي أثناء تمثيله لبلاده لدى منظمة دولية وفي كل ما له علاقة بهذا التمثيل بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الملازمة لذلك كما يقرها القانون الدولي العرفي والتعاهدي ، بينما تطبق عليه الأحكام المتعلقة بالحصانات القضائية التي تقرها إتفاقية فيينا في كل ما له علاقة بممارسة أعماله القنصلية ، مع العلم أن هناك صعوبة عملية في الفصل بين هذه المهام، وخاصة إذا كانت دور

(١) يضم الوفد اللبناني إلى الدورة العادية للجمعية العامة للأمم المتحدة قنصل لبنان العام في نيويورك والقنصل المعاون له .

البعثتين واحدة[1]، أو إذا كان العمل في حدّ ذاته يحتمل الوصفين القنصلي والدبلوماسي التمثيلي ، عندما يتعلق بمواضيع إقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية أو قانونية .

الفقرة الثالثة

دولة الفاتيكان والعلاقات القنصلية

قد يتبادر إلى الذهن أن ممارسة دولة الفاتيكان للعلاقات القنصلية أمر مستبعد ولا ضرورة له نظراً لوضعها الخاص . إلا أن التعمّق في الموضوع يظهر إمكان ممارسة الفاتيكان لهذه العلاقات ، وخاصة في علاقاتها مع دول لا ترغب في إقامة علاقات دبلوماسية كاملة معها . ولقد جاءت مشاركة المونسنيور كاسارولي (الكاردينال اليوم) في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية كممثل للفاتيكان خير دليل على اهتمام هذه الدولة بالعلاقات القنصلية ، وهذا ما أشار إليه صراحة في الكلمة التي ألقاها في الجلسة الختامية وأظهر فيها أن مشاركة الكرسي المقدس في أعمال المؤتمر ليست فقط بسبب أهمية المؤتمر في دعم علاقات الصداقة بين شعوب العالم وأممه ، وإنما كذلك « لأن للفاتيكان إهتماماً مباشراً في مسألة العلاقات القنصلية نظراً لوجود مؤسسات لها وجاليات كاثوليكية في جميع أقطار العالم » ، وأكد على أن لهذه الدولة وضعاً خاصاً ، وعلى أن ما تجدر ملاحظته هو أن دور المؤسسة القنصلية المتنامي في تعزيز العلاقات الثقافية وعلاقات الصداقة بين الدول يلتقي مع أهداف الكرسي المقدّس[2] .

ولو ألقينا نظرة عجلى على وضع دولة الفاتيكان لوجدنا أن مساحة الولايات البابوية قبل عام ١٨٧٠ كانت تبلغ حوالى ١٦ ألف ميل مربع يقطنها حوالى ثلاثة ملايين نسمة[3] وأن البابا كان يمارس فيها سلطته الزمنية كرئيس للدولة ، إضافة

---

(١) هناك أكثر من ١٤ قنصلية في نيويورك تمارس أعمالها في المكاتب عينها التي تقوم فيها بعثاتها لدى الأمم المتحدة . راجع :

Lee : «Vienna Convention», P. 183.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1 P. 98.

(٣) Lee: «Vienna Convention», P. 176.

إلى سلطته الروحية كرئيس للكنيسة . وكانت الولايات البابوية تتبادل القناصل فيما بينها ومع الدول الأخرى المجاورة .

وفي عام ١٨٧٠ إستولت إيطاليا على هذه الولايات وضمتها إليها ، ففقد البابا سلطته الزمنية واحتفظ بسلطته الروحية كرئيس للكنيسة الكاثوليكية . واستمر وضعه هكذا حتى عام ١٩٢٩ ، تاريخ عقد معاهدة لاتيران Lateran التي اعترفت إيطاليا بموجبها بالدولة البابوية كدولة ذات سيادة وصلاحيات مطلقة في العلاقات الخارجية . وهكذا يمكن القول أن لدولة الفاتيكان شخصيتين دوليتين : شخصية زمنية تخولها ككل دولة ذات سيادة ممارسة العلاقات الدولية على قدم المساواة مع دول العالم الأخرى وتبادل المبعوثين الدبلوماسيين[١] وعقد الاتفاقيات الدولية المتنوعة والمشاركة في المؤتمرات العالمية والاقليمية . . . وشخصية روحية تجعل من البابا المرجع الأعلى للكنيسة الكاثوليكية وتخوّله عقد الاتفاقات الدينية Concordats Agreements مع الحكومات المختلفة من أجل تنظيم الشؤون الدينية وشؤون الكنيسة وكهنتها . وهذه السلطة الروحية هي التي تجعل من الممثل البابوي في غالبية الدول الكاثوليكية عميداً للسلك الدبلوماسي .

ومن الناحية القانونية الصرف ليس هناك ما يحول دون ممارسة الفاتيكان للعلاقات القنصلية[٢] . فالفقرة الأولى من المادة /٢/ من إتفاقية فيينا القنصلية تنص على أن إنشاء العلاقات القنصلية يتم بين دولتين بالرضا المتبادل . والفاتيكان كدولة ذات سيادة يمكنها أن تتوافق مع أية دولة أخرى على إنشاء علاقات قنصلية بينهما . وقد خططت في عام ١٩٣٨ مثلاً لافتتاح قنصلية لها في فيينا . ومع أنها لم تنفذ ذلك فإن مجرد التفكير فيه دليل على اهتمامها بالمؤسسة القنصلية ، وقد اعترفت الدول المضيفة للمندوبين البابويين Apostolic Dele-

---

(١) في عام ١٩٦٥ كان للكرسي المقدس ٤٨ بعثة دبلوماسية برئاسة قاصدين رسوليين Nuncio أو برئاسة قاصدين رسوليين وكلاء Pro Nuncio . كما كان هناك ٥١ بعثة دبلوماسية معتمدة لديه . راجع :
Lee : «Vienna Convention», P. 176.

(٢) في عام ١٨٣٤ قدّم طلب إلى وزارة الخارجية البريطانية للحصول على إجازة للقنصل البابوي في مالطة . راجع :

B.D. I.L., Phase 1, Vol. 8, P. 51.

gates بممارسة المهام القنصلية المتعلقة بالحماية والرعاية[1]

وكان مندوب الكونغو ليو بولدفيل (زائير حالياً) إلى مؤتمر فيينا القنصلي قد تقدم باقتراح[2] لإضافة فقرة ثالثة إلى نص المادة /١٦/ من الاتفاقية القنصلية المتعلقة بترتيب التقدم بين رؤساء البعثات الدبلوماسية تماثل الفقرة الثالثة من المادة /١٦/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية وتنص على أن « لا تخل أحكام هذه المادة بأي إجراء تعتمده الدولة المضيفة فيما يتعلق بتقدم مندوبي الكرسي المقدس » . وعند مناقشة الاقتراح ، تساءل كل من مندوبي بريطانيا وإسبانيا[3] عما إذا كان هناك موظفون قنصليون بابويون ، فأوضح كل من مندوب الكونغو والمونسنيور بريغيوني (عضو الوفد البابوي إلى المؤتمر) إنه ليس للكرسي الرسولي قناصل في الخارج ، ولكن ذلك لا يحول دون تعيين موظفين قنصليين له في الخارج مستقبلاً[4] . وسحب وفد الكونغو إقتراحه بناء لرغبة الممثل البابوي .

وفي رأينا أن إقامة الفاتيكان لعلاقات قنصلية مع دول له فيها بعثات دبلوماسية كاملة من حقها ممارسة النشاطات القنصلية ، أمر غير متوقّع . ولكن الحاجة قد تدفعه إلى إقامة هذه العلاقات مع دول ليس له معها علاقات دبلوماسية ، كالعديد من الدول الشيوعية[5] . وقد يكون هذا الحل مناسباً من أجل إيجاد نوع من العلاقات الرسمية التي لا تنطوي على اعتراف سياسي .

---

(١) راجع كلمة الكاردينال كاسارولي في المؤتمر المشار إليه أعلاه في :

- U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 98.

وحول ممارسة ممثل الفاتيكان للوظائف القنصلية راجع :

- Igino, Cardinale: «The Holy See and the Consular Rights». L'Osservatore Romano, March 4 - 5, 1963, P. 5...

- Whiteman : Digest, Vol. 7, P. 551.

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 131; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 68.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 188 - 189.

(٤) Ibid.

(٥) تعترف بعض الدول الشيوعية كيوغوسلافيا وبولونيا وكوبا بسلطة الفاتيكان الروحية . ويقيم بعضها علاقات دبلوماسية معها .

الباب الثاني

نشوء العلاقات القنصلية ومباشرتها

وإنتهاء المهمة القنصلية

تطرح عملية إنشاء العلاقات القنصلية وافتتاح القنصليات وتعيين رؤ سائها وموظفيها عدة نقاط قانونية وعملية ، كحق الدولة في إقامة العلاقات القنصلية ، وكيفية إقامتها ، والخطوات الواجب اتخاذها قبل إنشاء البعثات القنصلية ، وعدد هذه البعثات في الدولة الواحدة ، ونطاق صلاحياتها وإمكان امتداد هـذه الصلاحية بحيث تقوم البعثة القنصلية أو يقوم رئيسها بحماية ورعاية مصالح أكثر من دولة في منطقتها القنصلية وبحيث يتسع نطاق أعمالها ليشمل مناطق تقع خارج المنطقة القنصلية أو حتى في أراضي دولة ثالثة .

وتبرز نقاط أخرى تتعلق بإجراءات تعيين رؤ ساء البعثات القنصلية وتزويد الدولة الموفدة لهم بخطاب التعيين أو التفويض Commission وحصولهم من الدولة المضيفة على الإجازة القنصلية Exequatur ، وقيام هذه الدولة بتبليغها ذلك لسلطاتها المحلية تمكيناً لهم من مباشرة مهامهم ، إضافة إلى تحديد قواعد الأسبقية بين هؤلاء الرؤساء ، والقواعد التي ترعى وضع رؤساء البعثات القنصلية بالوكالة وتلك التي ترعى إجراءات تعيين موظفي البعثة وعددهم وقواعد الأسبقية بينهم .

ومن جهة أخرى تبرز أمام الباحث مسألة تحديد الأثر القانوني لإقامة العلاقات القنصلية في مجال الاعتراف بالدول والحكومات ومدى اعتبار مباشرتها مع دول لم يتم الاعتراف بها بعد ، إعترافاً ضمنياً ، أو مدى اعتبار استمراريتها بعد تغيير نظام الحكم في دولة ما ، إعترافاً بالنظام الجديد . . . .

وأخيراً ، لا بد من تحديد الأسباب العامة والخاصة التي تؤدي إلى انتهاء

المهمة القنصلية ، ومن تبيان واجبات الدولة المضيفة عند انتهاء هذه المهمة .

وللإحاطة بجميع هذه النقاط نقسم هذا الباب إلى فصول أربعة :

الفصل الأول : إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء البعثات القنصلية وتحديد نطاق صلاحياتها .

الفصل الثاني : تعيين رؤساء البعثات القنصلية وموظفيها ومباشرتهم مهامهم .

الفصل الثالث : العلاقات القنصلية والاعتراف بالدول والحكومات .

الفصل الرابع : إنتهاء المهمة القنصلية .

الفصل الأول

إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء البعثات القنصلية وتحديد نطاق صلاحياتها

النبذة الأولى
إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء البعثات القنصلية

يجب التمييز بين إقامة العلاقات القنصلية بين الدول نتيجة لاتفاق متبادل وبين مسألة افتتاح البعثات القنصلية المتبادل . فإنشاء العلاقات القنصلية بين دولتين هو إقرار لمبدأ مباشرة العلاقات ، أما افتتاح البعثات القنصلية في أراضي الدولة المضيفة فهو وضع للمبدأ في حيز التنفيذ العملي والاتفاق بالتالي على مكان هذه البعثات ونطاق صلاحياتها . . .

الفقرة الأولى

إقامة العلاقات القنصلية Establishment of Consular Relations

يفهم بالعلاقات القنصلية، العلاقات القانونية التي تقوم بين دولتين وتخوّل سلطات كل منهما ممارسة الوظائف القنصلية في أراضي الدولة الأخرى . وتكون هذه العلاقات متبادلة وتخضع للقانون الدولي التعاهدي والعرفي[1] .

ويقر القانون الدولي لكل دولة بالحق في ممارسة العلاقات القنصلية . وهذا الحق مشابه لحق الدول في إنشاء العلاقات الدبلوماسية وتبادل البعثات

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢/ من مشروعها القنصلي في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 4.

الدبلوماسية مع الدول الأخرى وهو ما يعرف بحق التمثيل The Right of Legation, jus Legationis[1] ، ومن المعلوم أن تعزيز العلاقات الدولية السلمية يستوجب إنماء التعاون الدولي وتطوير علاقات الصداقة بين الدول مما يستوجب بدوره إقامة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بينها[2] . وقد أبرز زوريك في الفقرة الأولى من المادة الأولى من مشروعه القنصلي ، المتعلقة بإنشاء العلاقات القنصلية ، هذا الحق بقوله : « لكل دولة الحق في إقامة علاقات قنصلية مع الدول الأجنبية » . وبيَّن في تعليقه على هذه الفقرة أن هذا الحق ينبع من سيادة الدولة ويتجلّى بوجهين : وجه إيجابي يتمثل بإيفادها القناصل إلى الخارج . ووجه سلبي يتمثل باستقبالها قناصل الدول الأخرى[3] .

إلَّا أن حق الدول في إقامة علاقات قنصلية لا يعني أبداً إلزام الدول الأخرى قبول افتتاح بعثات في أراضيها . فوجود الحق لا يعني فرضه على الغير ، وممارسته تستوجب الاتفاق المتبادل بين الدولتين الموفدة والمضيفة . ومن هنا ذهب بعض أعضاء لجنة القانون الدولي أثناء مناقشة الفقرة الأولى من المادة الأولى المذكورة من مشروع زوريك ، إلى القول أنه لا وجود لهذا الحق في القانون الدولي وأن على الدول أن تقترح إقامة علاقات قنصلية مع الدول الأخرى وتستحصل على موافقتها لتنشأ عندها العلاقات القنصلية وتكون نتيجة لتوافق إراداتها . ورأى البعض الآخر أن ما يسمى بحق تبادل العلاقات القنصلية ما هو إلَّا مجرد إلتزام أخلاقي لا يصل إلى درجة الإلزام القانوني فهو كحق التمثيل حق إختياري يؤدي رفضه إلى الإخلال بموجب أدبي أكثر منه إخلالاً بموجب قانوني[4] .

---

(١) راجع حول حق التمثيل الدبلوماسي كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » الطبعة الثانية . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٦٧ ، ص ١٠١ - ١٠٢ .

(٢) I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 90.

(٣) I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 83.

(٤) راجع :

- محاضرة الدكتور فؤاد شباط : « القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي » . دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء الثالث ، مجلس الخدمة المدنية . بيروت ، ١٩٦٦ . ص ٣٧٧ .
- كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم ، قانون السلام » . =

وبسبب تضارب الآراء حول وجود حق في إقامة العلاقات القنصلية خلت إتفاقية فيينا القنصلية من أية إشارة لهذا الحق[١] ، كما خلت سابقتها الاتفاقية الدبلوماسية من أية إشارة إلى حق التمثيل . إلاّ أن هذا لا ينفي وجود الحقين ، فهما مظهران من مظاهر سيادة الدولة لا يختلفان عن حقها في عقد المعاهدات . وهكذا فإن الرفض المطلق وغير المبرر من قبل أية دولة لإنشاء علاقات قنصلية مع الدول الأخرى التي تربطها بها علاقات سلمية يشكل إخلالاً بمبادىء القانون الدولي التي تفرض على الدول واجب التعاون مع غيرها من الدول[٢] .

يمكن القول إذن ، أن حق الدول بتبادل العلاقات القنصلية موجود ، غير أن ممارسته تتوقف على مراعاة حق آخر يرتبط بالسيادة ويقضي بعدم فرض إرادة دولة ما على دولة أخرى وإلزامها بتبادل العلاقات القنصلية معها . وهكذا يتضح لنا مفهوم الفقرة الأولى من المادة الثانية من إتفاقية فيينا القنصلية التي تنص على « أن إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول يتم بالرضا المتبادل » . وهو نص مماثل لنص المادة الثانية من إتفاقية فيينا الدبلوماسية التي جاء فيها : « تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل » . وتقوم الدول ، عادة ، بإعلان موافقتها على إقامة العلاقات القنصلية ، عن طريق تضمين معاهدات الصداقة والتعاون أحكاماً تنظم العلاقات القنصلية بينها ، أو عن طريق عقد معاهدات قنصلية ، ثنائية أو جماعية ، تنص في

= منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٠ ، ص ٧٨٨ .

I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 2, PP. 192 - 193.

(١) اقترح الوفد التشيكوسلوفاكي إلى المؤتمر القنصلي إضافة فقرة جديدة لنص المادة /٢/ من الاتفاقية تكرس حق الدول في إقامة علاقات قنصلية .(U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 1) . وكان الوفد التشيكوسلوفاكي إلى المؤتمر الدبلوماسي عام ١٩٦١ قد تقدم باقتراح مماثل يتعلق بإضافة فقرة لنص المادة /٢/ من الاتفاقية الدبلوماسية يكرس حق التمثيل الدبلوماسي . إلاّ أن الاقتراحين جوبها في المؤتمرين بمعارضة دول عدة أسفرت عن سقوطهما . راجع :

- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 53.

- U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 104 - 105.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . المذكور . ص ٣٠٧ ـ ٣٠٨ كذلك :

Dalloz: «Répertoire de Droit International» Tome 1, Paris 1968, P. 527.

مقدمتها على أن الهدف منها هو تنظيم هذه العلاقات[1] .

ومن جهة أخرى ، يتضمن إنشاء العلاقات الدبلوماسية بين دولتين توافقاً ضمنياً بينهما على إنشاء العلاقات القنصلية ما لم يتفقا على خلاف ذلك . والسبب يعود ، كما أوضحنا إلى التلازم القائم بين هذين الفرعين في مفهومهما الحديث ، الذي جعل المهام القنصلية جزءاً لا يتجزأ من المهام الدبلوماسية في مفهومها الواسع . وهكذا فإن افتتاح دولة ما لبعثة قنصلية في أراضي دولة أخرى تقيم معها علاقات دبلوماسية ، لا يستلزم حصولها على موافقة الدولة المضيفة عن طريق عقد معاهدة قنصلية بينهما ، ما دام مجرد إقامتهما للعلاقات الدبلوماسية قد حمل ضمناً توافقهما على إنشاء العلاقات القنصلية . وما يتبقى هو الحصول على موافقة الدولة المضيفة على مكان افتتاح البعثة ونطاقها الجغرافي . . .[2] .

ونشير أخيراً إلى أن حق ممارسة العلاقات القنصلية هو حق من حقوق الدول ذات السيادة التامة . أما الدول ذات السيادة الناقصة ، كالدول المحمية أو المشمولة بالوصاية ، فلا تقوم عادة بممارسة العلاقات القنصلية بوجهها الإيجابي إذ تقوم الدولة الحامية أو الوصية بتولي علاقاتها الخارجية ورعاية مصالح مواطنيها عبر بعثاتها في الخارج ، إلاّ إذا كان في العلاقات بين الدولتين المحمية والحامية ما يجيز خلاف ذلك[3] . ويحق للدول ذات السيادة الناقصة أن تستقبل البعثات القنصلية وهذا ما حدث في لبنان قبل الاستقلال وما يحدث حالياً في جزيرة هونغ كونغ التابعة لبريطانيا . وهناك حالات خاصة قامت فيها علاقات قنصلية بين مناطق تابعة لدولة واحدة ، فالولايات المتحدة أوفدت إلى

---

(١) راجع ديباجة المعاهدات القنصلية التالية :
- الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ .
- الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ .

(٢) راجع الفقرة /٢/ من المادة /٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية وتعليق لجنة القانون الدولي عليها :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 4.

(٣) مثلاً ، كان لبعض الممتلكات البريطانية المتمتعة بالحكم الذاتي حق تبادل التمثيل القنصلي . راجع كتاب الدكتور محمد عزيز شكري : « المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم » . الطبعة الثانية . دار الفكر . دمشق ، ١٩٧٣ ، ص ٣٥٧ .

الفيليبين رئيس بعثة قنصلية في وقت كانت فيه الفيليبين جزءاً من الكومنولث الأميركي الخاضع للسيادة الأميركية(١) . أما الدولة الفدرالية فيحدد دستورها مدى حق ولاياتها في ممارسة العلاقات الخارجية وبينها العلاقات القنصلية(٢). والقاعدة هي قيام الحكومة المركزية للاتحاد بممارسة العلاقات الخارجية من دبلوماسية وقنصلية ، واستقبال مبعوثي الدول الأخرى ومنح القناصل منهم الإجازات القنصلية . أما بالنسبة إلى الدول المتعـاهدة التي يحتفظ كل منها بكيانه وشخصيته الدولية ، فممارسة العلاقات الخارجية الدبلوماسية والقنصلية بوجهيها السلبي والايجابي ، تبقى حقاً لكل منها ، ما لم يتفق على خلاف ذلك(٣) .

الفقرة الثانية

إنشاء البعثات القنصلية Establishment of consular Posts

يخضع إنشاء البعثات القنصلية لموافقة الدولة المضيفة باعتبارها صاحبة السيادة الكاملة على أراضيها . وهذه الموافقة قد تتم في وقت واحد مع الموافقة على إقامة العلاقات القنصلية . إلا أن هناك حالات يتم فيها إنشاء العلاقات القنصلية أولاً ويترك موضوع إنشاء البعثات إلى وقت لاحق . ومن هذه الحالات مثلاً ، حالة إقامة العلاقات الدبلوماسية التي تتضمن حكماً ، إلا إذا إتفق على خلاف ذلك ، موافقة الدولتين على مباشرتهما للعلاقات القنصلية التي تتولاها البعثة الدبلوماسية عينها . وقد ترغب إحدى الدولتين أو كلاهما في وقت لاحق في افتتاح بعثات قنصلية لها في أراضي الدولة المضيفة ، في مدن أو مرافىء أو مناطق تقع خارج العاصمة السياسية وتشكل وحدات مستقلة عن السفارة ، فيستلزم ذلك حصولها على موافقة هذه الدولة .

ولقد تكرس مبدأ الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على افتتاح البعثات

---

(١) Lee: «Consular Law», P. 33.

(٢) Oppenheim, L: «International Law, a Treatise», Vol. 1, (Peace), 8 th. ed. edited by H. Lauterpacht, Longmans, London, 1967, P. 835.

(٣) تتماثل الأحكام المتعلقة بممارسة الدول الناقصة السيادة للعلاقات الدبلوماسية مع تلك المتعلقة بممارسة هذه الدول للعلاقات القنصلية . راجع حول ممارستها العلاقات الدبلوماسية كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . المذكور . ص ١٠١ - ١٠٢ .

القنصلية في أراضيها في إتفاقية فيينا وفي المعاهدات القنصلية السابقة واللاحقة لها . واتبعت هذه المعاهدات طريقتين مختلفتين في النص على المبدأ : فبعضها (وهو في غالبيته سابق لاتفاقية فيينا) افترض موافقة الدولة المضيفة لمجرد عدم اعتراضها على إنشاء البعثة ، وبعضها الآخر (وهو في غالبيته لاحق لاتفاقية فيينا) افترض عدم موافقتها إن لم تستحصل الدولة الموفدة على هذه الموافقة صراحة . والفارق واضح بين الحالتين ، ففي الأولى تكتفي الدولة الموفدة بابلاغ الدولة المضيفة رغبتها في إقامة بعثة قنصلية في مكان ما وتباشر إقامتها دون إنتظار الموافقة . أما في الحالة الثانية فليس لها أن تباشر إقامة بعثتها قبل الحصول على موافقة الدولة المضيفة .

ومن الأمثلة على الحالة الأولى الفقرة الثانية من المادة /١٤/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ التي نصت على أن « لكل دولة الحق في إقامة مراكز قنصلية في مرافىء ومدن ومناطق الدولة الأخرى على أن يحتفظ لكل من الفريقين المتعاقدين بحق رفض إقامة قناصل عامّين أو نواب قناصل أو وكلاء قنصليين في بعض المناطق أو في أي جزء من الاقليم شرط أن يطبّق الرفض على جميع الدول » . ومن الأمثلة على الحالة الثانية المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ التي تنص على « إخضاع افتتاح القنصليات في الدولة المضيفة لموافقة هذه الدولة . . .» .[١]

ولقد اعتمد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية الحالة الثانية فأقر بالاجماع الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الاتفاقية التي جاء فيها :
« لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضي الدولة المضيفة إلّا بموافقة تلك الدولة » .

نستنتج مما تقدم أن الاتجاه الحديث يشترط الحصول على موافقة الدولة المضيفة المسبقة على إنشاء البعثات القنصلية في أراضيها . ولهذا الاتجاه مبرراته المبدئية والعملية .

فمن الناحية المبدئية ، يتلاءم هذا الاتجاه مع مبدأ أساسي من مبادىء

(١) تضمنت المادة الثانية من المعاهدات القنصلية : الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ ، والصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ ، والأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ ، والفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ ، نصّاً مماثلاً .

القانون الدولي هو مبدأ حق الدولة في السيادة الكاملة على أراضيها ، فلها أن تقرر بملء حريتها قبول إنشاء بعثات قنصلية أجنبية في مناطق معينة من أراضيها أو رفض ذلك[1] ، شرط أن لا تتعسف في استعمالها لهذا الحق فتجيز لبعض الدول افتتاح قنصليات في مدينة أو منطقة معينة وترفض معاملة الدول الأخرى بالمثل دون أسباب تبرر ذلك[2] . ولقد لحظت عدة معاهدات قنصلية هذه الناحية ، فنصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من المعاهدة الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ على « حق كل من الفريقين المتعاقدين باقامة قنصليات في أراضي الفريق الآخر في أي مكان تقوم فيه قنصلية لدولة ثالثة ، أو في أي مكان توافق الدولة المضيفة على إقامة قنصلية فيه » ، واشترطت الفقرة الثانية من المادة /١٤/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ ، أن يشمل رفض الدولة المضيفة إقامة قنصليات في منطقة ما ، جميع الدول . وفي رأي العلامة أوبنهايم أنه يحق للدولة رفض استقبال قناصل أجانب في منطقة معينة ، كما فعلت روسيا عندما رفضت لفترة طويلة السماح بإقامة قنصليات أجنبية في مدينة وارسو التي أصبحت فيما بعد عاصمة بولندا ، إلَّا أن مجرد منح الحق لأية دولة باقامة قنصلية في هذه المنطقة يجعل من الصعب على الدولة المضيفة رفض أي طلب لاحق تتقدم به دولة أخرى من أجل إقامة قنصلية لها في المنطقة عينها[3] .

وهناك من الناحية العملية ، ظروف سياسية وأمنية وعسكرية معينة تدفع الدول الى الحد من إنشاء القنصليات الأجنبية في مناطق معينة من أراضيها وخاصة المناطق الاستراتيجية منها . فلقد رفضت المانيا مثلاً عام ١٨٧١ تعيين قناصل لفرنسا في الألزاس واللورين ، كما رفضت سوريا بعد استقلالها إنشاء

---

(١) راجع تعليق زوريك على المادة /٢/ من مشروعه القنصلي في :
I.L.C. Yearbook; 1957, Vol. 2, P. 84.

كذلك تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤/ من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 5.

(٢) من الأسباب التبريرية السماح للدول المتاخمة دون غيرها إقامة قنصليات لها في المدن الحدودية ، وتطبيق مبدأ التعادل القنصلي ومبدأ المعاملة بالمثل . . .

(٣) Oppenheim: op. cit. P. 835.

بعض القنصليات الأجنبية في مدينة اللاذقية[١] . ونادى الاتحاد السوفياتي عام ١٩٣٧ بمبدأ التعادل القنصلي Parity Principle . وعمل على تطبيقه للحد من انتشار القنصليات الأجنبية التي كان يعتبرها أوكاراً للتجسس . ويقوم المبدأ على إقامة التوازن بين البعثات القنصلية المتبادلة بين دولتين وعدد أفرادها ودرجاتها ، وطبق بين عامي ١٩٣٧ و١٩٤٨ على العلاقات القنصلية مع أفغانستان وتشيكوسلوفاكيا والدانمارك وأستونيا والمانيا وبريطانيا وإيران وإيطاليا واليابان ولاتفيا والنروج وبولندا والسويد وتركيا[٢] ، حيث أقفلت قنصليات هذه الدول في مدن سوفياتية عدة كلينجراد وأوديسا ، كما رفض طلب بعضها افتتاح قنصليات له في هذه المدن . وانتشر العمل بهذا المبدأ وساد العلاقات القنصلية القائمة بين العالم الشيوعي والعالم غير الشيوعي وأخذت به إيران عام ١٩٥٢ إذ وجّهت مذكرة الى المملكة المتحدة تطلب فيها منها إغلاق ٩ قنصليات بريطانية في إيران لعدم وجود عدد مماثل من القنصليات الإيرانية في بريطانيا[٣] . وقد تلجأ الدول إلى تضمين المعاهدات القنصلية نصّاً يحدد عدد البعثات القنصلية التي يجوز لكل منها افتتاحها في أراضي الدولة المتعاقدة الأخرى ، ولا يجوز زيادة عدد هذه البعثات إلاّ بموافقة الدولة المضيفة[٤] . وقد لا ترغب إحدى الدول في الإنشاء الفوري لقنصليات لها في أراضي الدولة المتعاقدة الأخرى فتنص المعاهدة القنصلية على حقها في ذلك مستقبلاً على أن يتم الإنشاء في مكان تتفق عليه الدولتان[٥] .

وهناك حالات معينة تبدي فيها الدولة المضيفة رغبتها في أن تفتتح دولة أجنبية معينة ، قنصلية لها في منطقة ما من أراضيها لأسباب سياسية أو اقتصادية . إلاّ أن هذه الدولة ترفض ذلك لأسباب خاصة بها ، فقد رفضت

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « القانون الدولي العام » . دار النشر غير مذكورة . دمشق ، ١٩٦٠ ، ص ٤٩٦ .

(٢) Lee : «Vienna Convention», P. 25.

(٣) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي . المذكور . ص ٧٨٨ .

(٤) راجع محاضرة الدكتور محمد حافظ غانم : « القانون القنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني . بيروت ، ١٩٦٥ . ص ٤ .

(٥) راجع المعاهدة القنصلية بين السويد والصين الشعبية لعام ١٩٥٩ :
U . N.T.S., Vol. 228, P. 154...

حكومة الصين الشعبية ، قبل عام ١٩٥٠ ، إفتتاح قنصلية لها في هونغ كونغ على الرغم من إبداء السلطات البريطانية الحاكمة في الجزيرة رغبتها في أن يتم ذلك ، وعلى الرغم من أن ٩٥٪ من سكان الجزيرة هم من الصينيين . ويعود سبب رفض الصين إلى تخوفها آنذاك من أن يعتبر إفتتاح القنصلية إعترافاً منها بوضع هونغ كونغ ، ولهذا اكتفت بإنشاء مكتب صيني لم تعتبره بعثة قنصلية بالرغم من ممارسته للأعمال القنصلية واعتباره قنصلية عامة من قبل سلطات هونغ كونغ[١] . ومثال آخر : لقد أغلقت الولايات المتحدة قنصليتها في جنيف عام ١٩٦٣ لأسباب إقتصادية رغم مطالبة الحكومة السويسرية باستمرارها ورغم وجود ٢٠٠٠ أميركي في جنيف ، إضافة إلى كون هذه المدينة مقراً للوكالات الأوروبية للأمم المتحدة يستوجب وجود قنصلية أميركية فيها تسهل الحصول على التأشيرات .

وتطبيق شرط الحصول على موافقة الدولة المضيفة ، لا يقتصر على إنشاء البعثة القنصلية في مركز معين ، إذ أن الحصول على هذه الموافقة ضروري أيضاً في الحالات التالية التي نصت عليها المادة الرابعة من إتفاقية العلاقات القنصلية :

١ ـ تحديد درجة البعثة ومنطقتها ، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة على « أن الدولة الموفدة هي التي تحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية ، ويخضع ذلك لموافقة الدولة المضيفة » .

٢ ـ كل تعديل لاحق في مقر البعثة أو درجتها أو منطقتها القنصلية[٢] . فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة على أنه « ليس بإمكان الدولة الموفدة إلاَّ بموافقة الدولة المضيفة إجراء تعديلات لاحقة في مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية » . وقد ترغب الدولة المضيفة في تعديل مقر البعثة أو درجتها أو منطقتها القنصلية لأسباب خاصة بها ، فقد طلبت إيطاليا في عام ١٩٤١ من الولايات المتحدة نقل قنصليتها من باليرمو Palermo

---

(١) Lee : «Consular Law», P. 28.

(٢) أما حق الدولة الموفدة في إغلاق بعثتها القنصلية بشكل موقت أو دائم فهو حق تمارسه وحدها ولا يرتبط أبداً بموافقة الدولة المضيفة .

ونابولي Naples إلى مكان في شمال روما لا يطل على البحر[1] . وخلو إتفاقية فيينا من أي ذكر لهذه الحالة لا يعني إطلاق حرية الدولة المضيفة في إجراء هذا التعديل . إن كل ما هناك هو أنه يحق لهذه الدولة ، في حالات استثنائية أن تطلب من الدولة الموفدة القيام بهذا التعديل . وهذا ما أوضحته لجنة القانون الدولي في تعليقها على الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من مشروع الاتفاقية القنصلية[2] .

٣ ـ إنشاء نيابة قنصلية او وكالة قنصلية من قبل قنصلية عامة أو قنصلية ، خارج مقرها (الفقرة /٤/ من المادة /٤/) .

٤ ـ إفتتاح مكتب تابع لقنصلية قائمة ، خارج مقرها (الفقرة /٥/ من المادة /٤/)[3] .

النبذة الثانية

نطاق صلاحيات البعثات القنصلية

تقوم البعثات القنصلية بحماية ورعاية مصالح الدولة الموفدة ومصالح مواطنيها داخل منطقة قنصلية معينة تحددها الدولة الموفدة وتوافق عليها الدولة المضيفة . إلاّ أن الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية يمكن أن تتسع لتشمل حماية ورعاية مواطني دول أخرى ومصالحها ، كما أن صلاحيتها المكانية يمكن أن تتسع لتشمل مناطق خارج المنطقة القنصلية وحتى خارج الدولة المضيفة

الفقرة الأولى

نطاق الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية

الأصل أن يقتصر إختصاص البعثة القنصلية على حماية مصالح الدولة الموفدة ورعايتها وحماية مصالح مواطنيها ورعايتها ، بحيث يمارس الموظف القنصلي المهام القنصلية التي تتعلق بشكل أو بآخر بدولته أو مواطنيه . إلاّ أن هناك حالتين تتسع فيهما صلاحيات البعثة القنصلية لتشمل بالحماية والرعاية

---

(١) Sen, B: « Handbook», P. 110.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 5.

(٣) يقصد بمقر البعثة القنصلية The Seat of the Consular Post المدينة التي تقع فيها الدور القنصلية .

مصالح دولة ثالثة أو أكثر ومصالح مواطنيها ، وهما : حالة تعيين الشخص عينه موظفاً قنصلياً لأكثر من دولة ، وحالة قيام البعثة القنصلية بممارسة الأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة .

أولاً ـ تعيين الشخص عينه من قبل دولتين أو أكثر موظفاً قنصلياً

نصت المادة /١٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية على أن « بإمكان دولتين أو أكثر ، بموافقة الدولة المضيفة أن تعين الشخص ذاته موظفاً قنصلياً في تلك الدولة » .

وتتوافق أحكام هذه المادة مع المادة السادسة من إتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي تنص على أنه « بإمكان دولتين أو أكثر إعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك »[١] .

واعتبرت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة /١٨/ ، أن أحكام هذه المادة تشكل تطوراً حديثاً في حقل العلاقات القنصلية يشرع للمستقبل أكثر منه للحاضر[٢] . ويبدو في الواقع من المألوف تعيين القنصل الفخري عينه قنصلاً لأكثر من دولة ، وخصوصاً إذا كان من البارزين إجتماعياً أو اقتصادياً بين المقيمين في الدولة المضيفة[٣] . إلاَّ أنه ليس مألوفاً ولا معتاداً تعيين القنصل المسلكي قنصلاً لأكثر من دولة ، باعتبار أن ذلك سيؤدي إلى اعتباره مؤسسة

---

(١) يشبه هذا النص نص الفقرة /٢/ من المادة /٥/ من إتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام ١٩٢٨ المعقودة بين الدول الأميركية . إلاَّ أنه ليس هناك في الواقع أي تطبيق عملي له ويبقى تطلعاً مستقبلياً لا أكثر (راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . دار اليقظة العربية . دمشق ، ١٩٧٣ ، ص ٧٥) . ولقد أيدت الدول الاسكندنافية إدراج هذه المادة في الاتفاقية الدبلوماسية وأعلنت أنها تحاول تحقيق تمثيل دبلوماسي مشترك لها في الخارج ولكنها لم تتوصل حتى الآن إلى ذلك ، راجع :

U.N. Diplomatic conference, Vol. 1, P. 89.

(٢) U.N. Consular Conterence, Vol. 2, P. 15.

(٣) في كوناكري ، مثلاً ، يعمل اللبناني عصام مكارم قنصلاً فخرياً لبريطانيا والدانمارك . ويشير الكاتب Leeإلى أن مواطناً أميركياً عمل عام ١٩٣٩ قنصلاً فخرياً لنيكارغوا وكوستاريكا في الولايات المتحدة . راجع :

Lee : «Consular Law», P. 112.

Organ مشتركة لأكثر من دولة في الوقت عينه عوضاً عن أن يكون مؤسسة رسمية لدولة واحدة[١]، فنصبح أمام دولتين موفدتين أو أكثر ودولة مضيفة واحدة[٢]، وأمام قنصل يتقدم من الدولة المضيفة بأكثر من خطاب تعيين Commission ويستحصل منها على أكثر من إجازة قنصلية Exequatur[٣]. ومع اختلاف مضمون المعاهدات القنصلية المعقودة بين الدول المعنية وتضارب مصالح هذه الدول حتى ولو كانت تعتمد نظاماً سياسياً واقتصادياً موحداً، فقد يؤدي هذا التعيين إلى إلحاق الضرر بمصالح هذه الدول ومصالح رعاياها وإلى عدم تحقيق الغاية من وجود المؤسسة القنصلية.

ولهذا فمن الصعب جداً أن توافق الدول على تعيين قنصل مسلكي قنصلاً لأكثر من دولة[٤]. ويبقى نص المادة /١٨/، بالتالي، تطلعاً مستقبلياً إلى عالم تتوافق فيه مصالح الدول وتتماثل ضمنه القواعد القانونية والعملية التي ترعى علاقاتها، وهذا ما أشارت إليه صراحة لجنة القانون الدولي في تعليقها على نص المادة المذكورة[٥]، وما ركز عليه المؤتمرون أثناء مناقشات المؤتمر[٦].

وأخيراً نشير إلى أن تعيين الشخص عينه قنصلاً لأكثر من دولة، إذا حصل، لا بد من أن يخضع لموافقة الدولة المضيفة.

---

(١) Sen, B : «Handbook», P. 226.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 15.

(٣) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I, Tome 106, 1962 - 2, P. 425.

(٤) في عام ١٩٠٧ مثلاً طلب السفير الألماني في واشنطن من وزارة الخارجية الأميركية أن توافق على تعيين الوكيل القنصلي الأميركي في مدينة طرابلس في لبنان، نائباً قنصلياً ألمانياً في الوقت عينه، فرفضت الخارجية الأميركية ذلك واكتفت بتكليف قنصلها رعاية المصالح القنصلية الألمانية إلى حين تعيين موظف قنصلي ألماني. راجع:

Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 663 - 664.

كذلك رفضت بريطانيا طلب سويسرا تعيين القناصل البريطانيين في الصين واليابان وتركيا في عهد أنظمة الامتيازات، قناصل سويسريين في الوقت عينه واكتفت بأن طلبت منهم بذل مساعيهم الحميدة لحماية رعايا هذه الدول. راجع:

B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, PP. 310 - 311.

(٥) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 15.

(٦) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 195 - 196.

ثانياً ـ ممارسة البعثة القنصلية للمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة

قد يقوم قنصل دولة ما بتقديم الحماية لمواطني دول أخرى في أوقات الحروب أو الثورات[١] ، وقد تمارس البعثات القنصلية الأعمال القنصلية نيابة عن دول ثالثة في حالات معينة كحالة قطع دولتين لعلاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية وتكليف كل منهما دولة ما رعاية مصالحها القنصلية في أراضي الدولة الأخرى ، وكحالة إغلاق إحدى الدول لبعثاتها القنصلية العاملة في أراضي دولة ما بشكل موقت أو دائم ، أو حالة عدم وجود بعثات قنصلية لها في تلك الدولة . فإن رغبت الدول في هذه الحالات في تأمين الحماية القنصلية لرعاياها المقيمين في دولة ليس لها فيها بعثة قنصلية ، قامت بتكليف إحدى الدول برعاية مصالحها القنصلية بواسطة بعثاتها العاملة في تلك الدولة . فالبعثات القنصلية البريطانية مثلاً تتولى المهام القنصلية نيابة عن دول الكومنولث في كل مكان ليس فيه لهذه الدول بعثات قنصلية[٢] . كذلك فإن المادة السادسة من إتفاقية كراكاس لعام ١٩١١ ، المعقودة بين بوليفيا وكولومبيا والأكوادور والبيرو وفنزويلا ، خوّلت قناصل هذه الدول العاملين في دول ليس فيها لأية دولة متعاقدة بعثة قنصلية ، تقديم الخدمات القنصلية لرعايا هذه الدول الأخيرة نيابة عنها[٣] . وأجازت قوانين دول عدة لبعثاتها القنصلية القيام بالمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة شرط الحصول على موافقة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة او وزير الخارجية[٤] .

ويختلف وضع البعثة القنصلية في هذه الحالة عن الحالة السابقة ويشابه

---

(١) كقيام القنصل الأميركي في لاباز بحماية المواطنين البريطانيين أثناء الثورة في بوليفيا . راجع :
B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 313.

(٢) راجع Sen, B, Handbook P. 225.
كذلك U.N. Consular Conference vol. 1. P. 136.

(٣) راجع تعليق السيد زوريك على المادة ١٦ من مشروعه المنشور في :
I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 94.

(٤) يذكر السيد زوريك في تقريره الأول عدة قوانين في هذا المجال نذكر منها : المادة /٤٥/ من القانون الفرنسي تاريخ ١٩٣٣/٨/٢٠ ، والمادة /١٦/ من القانون الانكليزي تاريخ ١٩١٧/٨/٢٧ ، والمادة /١٢/ من الفصل الأول من تعليمات هولندا القنصلية لعام ١٩٢٦ ، والمادة /١٩/ من القانون السوفياتي تاريخ ١٩٢٦/١/٦ .. الخ « راجع Ibid » .

وضع البعثة الدبلوماسية التي تتولى رعاية مصالح دولة ما قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المضيفة . فالبعثة القنصلية التي تمارس المهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة تعتبر جهازاً لدولة واحدة فقط هي الدولة الموفدة لا جهازاً مشتركاً لدولتين ، وبالتالي فإن قيامها بالأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة لا يستدعي تقديمها لخطاب تعيين وحصولها على البراءة القنصلية . وجل ما في الأمر أنها تمارس مساعيها الحميدة وتقدم خدماتها للدولة الثالثة دون ان يجعل ذلك منها مؤسسة تابعة لهذه الدولة . وهذا ما أوضحه وزير الخارجية الأميركي عام ١٩٠١ لوزيره في استامبول عندما أعلمه بأن قيام القناصل البريطانيين برعاية مصالح المواطنين الأميركيين في أراضي الدولة التركية لا يجعل منهم موظفين رسميين لدولة أخرى ولا يستدعي حصولهم على إجازة قنصلية بصفتهم قناصل أميركيين[1] . ولقد أكدت وزارة الخارجية الأميركية عام ١٩٠٧ هذا الموقف عندما طلب القنصل الأميركي في مدينة كولون في باناما الحصول على أعلام الصين وكوبا واليونان وشعاراتها وأختامها بصفته راعياً لمصالحها في تلك المدينة ، وأجابته بأن قيامه برعاية مصالح هذه الدول يتم بصفته قنصلاً أميركياً فقط وأن عليه أن يوقع على المعاملات القنصلية المتعلقة بها بصفته قنصلاً أميركياً قائماً برعاية مصالح هذه الدول وليس له بالتالي أن يرفع علمها أو شعارها أو يستحصل على إجازة قنصلية له بصفته قنصلاً لها[2] .

ويتطلب قيام إحدى الدول بالمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة قيامها بإبلاغ الدولة المضيفة بذلك وعدم اعتراض هذه الأخيرة عليه ، وهذا ما كرسته المادة /٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية عندما نصت على أنه « بعد تبليغ الدولة المضيفة ، وبشرط عدم اعتراضها يجوز لبعثة الدولة الموفدة ممارسة الوظائف القنصلية في الدولة المضيفة لصالح دولة ثالثة » .

الفقرة الثانية

نطاق الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية

لا يمكن أن يكون للدولة سوى بعثة دبلوماسية واحدة لدى دولة أخرى ،

(١) راجع : British Digest of International Law, Vol 8. op. cit. P. 312.

(٢) Hackworth, Digest of International Law. Vol. 4. P. 492.

مقرها العاصمة السياسية لهذه الأخيرة وتشمل صلاحياتها كل أراضي هذه الدولة . أما البعثات القنصلية فيمكن أن تتعدد وتنتشر في المدن والمرافىء المهمة . ومن هنا لا بد من تحديد النطاق الجغرافي لكل منها وهو ما يعرف بالمنطقة القنصلية (Consular Region أو Consular District أوCirconscription consulaire) التي تعين الحدود الإقليمية التي تمارس البعثة القنصلية ضمنها وظائفها . وقد تشمل هذه المنطقة جميع أراضي الدولة المضيفة إذا لم يكن للدولة الموفدة سوى بعثة قنصلية واحدة في هذه الدولة أو كانت المهام القنصلية منوطة بالبعثة الدبلوماسية بسبب عدم وجود بعثات قنصلية . كما قد تقسم أراضي الدولة المضيفة الى مناطق قنصلية عدة تخضع كل منها باتفاق الدولتين لبعثة قنصلية معينة .

وتقوم الدولة الموفدة بتحديد المنطقة القنصلية[1] بموافقة الدولة المضيفة . ويخضع كل تعديل ترغب الأولى في إدخاله على هذه المنطقة لموافقة الدولة الثانية . وقد تتضمن المعاهدات القنصلية تحديداً لمراكز القنصليات ودرجاتها ومناطقها ، كما يتضمن عادة ، خطاب التعيين الذي يحمله القنصل والبراءة التي يستحصل عليها تحديداً لهذه المنطقة . أما في حالة عدم التحديد الواضح فإن المنطقة تشمل الأماكن الأقرب إلى مقر البعثة المعينة منها إلى مقر بعثة أخرى[2] .

وترتبط درجة القنصلية في الغالب بحجم منطقتها القنصلية ، فكلما كبرت هذه المنطقة علت درجة القنصلية بحيث تشمل صلاحية القنصلية العامة مثلاً منطقة قنصلية واسعة وصلاحية القنصلية منطقة قنصلية أضيق وصلاحية

---

(١) مثلاً قرار وزير الخارجية اللبناني رقم ٥١/٩١ تاريخ ١٩٥١/٦/٢٣ ، فقد حدد المنطقة القنصلية لقنصلية لبنان العامة في نيويورك لتشمل ثلاثين ولاية أميركية ، كما حدد المنطقة القنصلية لقنصلية لبنان العامة في ديترويت لتشمل ١٨ ولاية . وغالباً ما يحدد مرسوم إنشاء البعثة القنصلية منطقة صلاحياتها كالمرسوم رقم ٣٨٥ تاريخ ١٩٨٣/٣/٢٥ الذي أنشأ القنصلية اللبنانية العامة في ستراسبورغ .

(٢) وهذا ما نصت عليه التعليمات القنصلية الأميركية لعام ١٩٤١ . راجع :

Hackworth Digest, Vol. 4, P. 806.

نيابة القنصلية منطقة قنصلية ضيقة . إلاّ أن لهذه القاعدة إستثناءات[1] .

وقد تمتد الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية إلى خارج المنطقة القنصلية في حالتين : حالة ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية ، وحالة ممارستها في دولة ثالثة .

أولاً ـ ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية

قد يحدث في حالات طارئة أن تضطر الدولة الموفدة إلى تكليف الموظف القنصلي الانتقال إلى خارج منطقته القنصلية لوقت قصير لممارسة مهمة قنصلية . ولهذا يلحظ العديد من المعاهدات القنصلية هذه الحالة[2] .

وتنبهت بعض الوفود في مؤتمر فيينا القنصلي الى خلو مشروع الاتفاقية من نص يكرس هذا التعامل فتقدمت باقتراح يشترط الحصول على الموافقة المسبقة الصريحة للدولة المضيفة لقيام الموظف القنصلي بممارسة مهامه خارج المنطقة القنصلية . ولكن المندوب الألماني الغربي اعترض على عبارة « الموافقة الصريحة » نظراً لوجود حالات طارئة وعاجلة يصعب معها الحصول على هذه الموافقة كحالة حدوث كارثة بحرية أو جوية تستدعي إنتقالاً فورياً للموظف القنصلي . وبعد المناقشة أكتفي بكلمة « موافقة » التي قد تكون ضمنية عند عدم اعتراض الدولة المضيفة فور إبلاغها الموضوع[3] . وهكذا نصت المادة السادسة من إتفاقية فيينا القنصلية على أنه « بامكان الموظف القنصلي في حالات خاصة ، وبموافقة الدولة المضيفة ، ممارسة وظائفه خارج منطقته القنصلية » .

ثانياً ـ ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة

تنص المادة السابعة من إتفاقية فيينا القنصلية على أن « بإمكان الدولة

---

(١) Lee : «Consular Law», P. 25.

(٢) راجع مثلاً المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .

(٣) راجع مناقشات اللجنة الأولى لمؤتمر فيينا القنصلي في جلستها السادسة ، والمناقشات في الهيئة العامة :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 12.

الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدول المعنية وبشرط ألاّ تعترض إحداها صراحة على ذلك » .

وهذا النص يكرس تعاملاً أخذت به الدول منذ وقت طويل ، ويشابه وضع التمثيل الدبلوماسي المتعدد أو غير المقيم ، فقد تكلف الدولة ممثلها الدبلوماسي المقيم في دولة ما بتمثيلها في الدول المجاورة[١] . وهذا التعامل يلبي ضرورات عملية عدة ، بعضها إقتصادي (تكليف بعثة قنصلية في دولة ما القيام بالمهام القنصلية في دول مجاورة ليست بحاجة إلى إنشاء بعثات دبلوماسية أو قنصلية فيها) ، وبعضها جغرافي (حيث تفرض الطبيعة الجغرافية لمنطقة ما في دولة معينة ربطها بقنصلية تقوم في دولة أخرى مجاورة لها بدلاً من ربطها بسفارة أو قنصلية تبعد عنها آلاف الأميال)[٢] .

ولا يحد من حق الدولة في توسيع المنطقة القنصلية لإحدى بعثاتها القنصلية ، لتشمل أراضي دولة ثالثة تتوافق معها على ذلك ، سوى الاعتراض الصريح للدولة المضيفة على هذا التوسيع ، بعد إبلاغها ذلك من قبل الدولة صاحبة العلاقة .

---

(١) راجع المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

(٢) Zourek : «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I., Tome 106, 1962 - 2, P. 422.

الفصل الثاني

تعيين رؤساء البعثات القنصلية وموظفيها ومباشرتهم مهامهم

تقوم الدولة الموفدة ، بعد موافقة الدولة المضيفة على إنشاء البعثة القنصلية في مكان معيّن وفقاً لما بيناه في الفصل السابق ، بافتتاح هذه البعثة عن طريق تعيين رئيسها وموظفيها واتخاذ الاجراءات اللازمة لمباشرتهم مهامهم وسنستعرض ذلك في نبذتين .

النبذة الأولى

تعيين رؤساء البعثات القنصلية ومباشرتهم مهامهم

تنص المادة العاشرة من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :

«١ـ يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة الموفدة ويجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة .

٢ ـ مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية ، فإن أصول تعيين وقبول رئيس البعثة القنصلية تحددها قوانين وأنظمة وعادات الدولة الموفدة والدولة المضيفة » .

فاكتساب رئيس البعثة القنصلية لصفته هذه لا يتم ، إذن إلاّ عبر إجراءين ، تقوم بالأول منهما سلطات الدولة الموفدة ،وبالثاني سلطات الدولة المضيفة .

فالدولة الموفدة تختار رئيس بعثتها القنصلية وفقاً لقوانينها وأنظمتها

الداخلية . وليس في القانون الدولي قاعدة تحدد طريقة هذا الاختيار ، إذ أن الأمر متروك للتشريع الداخلي لكل دولة[1] . فقد يتم التعيين من قبل وزير الخارجية ، كما هو الوضع في الاتحاد السوفياتي وبولندا ، أو من قبل الحكومة كما هو الوضع في سويسرا[2] ، أو من قبل رئيس الدولة كما هو الوضع في الولايات المتحدة[3] . وفي لبنان يعين رؤساء البعثات القنصلية المسلكية بقرار من وزير الخارجية[4] .

ومن جهة أخرى يحدد التشريع الداخلي للدولة المضيفة كيفية قبول رؤساء البعثات القنصلية والسلطة الصالحة لتقرير هذا القبول . ويختلف الوضع بين دولة وأخرى باختلاف التشريعات الداخلية للدول والعادات المتبعة فيها .

وما جاءت به المادة العاشرة من إتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ يطابق ما استقر

---

(١) راجع ما جاء في حكم المحكمة الإدارية الفدرالية في ألمانيا الغربية في قضية الإجازة القنصلية لقنصل كولومبيا في ميونيخ الصادر في ١٢ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٢ والمنشور في :

International Law Reports, Vol. 38, 1969, P. 171, and Vol. 40 P. 225.

راجع كذلك الكتب التالية :

- Sen, B. «Handbook», P. 212.
- Zourek : «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit, P. 415.
- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 12.
- I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 86.

(٢) يعينهم المجلس الاتحادي بناء لاقتراح الإدارة السياسية . وتعيّن هذه الادارة نواب القناصل من الدرجة الثانية .

(٣) يعين رئيس الولايات المتحدة رؤساء البعثات القنصلية باستثناء نواب القناصل الذين يعينهم وزير الخارجية بناء لاقتراح الممثل القنصلي الـذي يعملون في منطقته . وكان تعيين القناصل العامين والقناصل في المراكز القنصلية يخضع لموافقة مجلس الشيوخ . إلاّ أن هذا الإجراء ألغي اعتباراً من عام ١٩٦٦ . راجع :

Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 512 - 513.

(٤) يعين القناصل الفخريون بمرسوم جمهوري يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ووزير الخارجية ، أما القناصل العامون والقناصل ونواب القناصل فيعينون بقرار من وزير الخارجية (راجع الفقرة (٢) من المادة /٢٠/ والفقرة (١) من المادة /٢٦/ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/٩٤) .

عليه العرف الدولي وما أقرته المعاهدات القنصلية السابقة لها واللاحقة[1] .
وهكذا يمكن القول ، أنه باستثناء التعامل المتبع في بعض الدول الشيوعية وعلى رأسها الاتحاد السوفياتي الذي يطبق على تعيين رئيس البعثة القنصلية القاعدة المطبقة على تعيين السفراء والقاضية بالحصول على موافقة الدولة المضيفة المسبقة على هذا التعيين[2] ، فإن اكتساب رؤساء البعثات القنصلية لصفتهم القنصلية ، وبالتالي قيامهم بمباشرة مهامهم وتمتعهم الكامل بالحصانات والامتيازات الملازمة لذلك يتم بعد استكمال إجراءين : إبلاغ كتاب التفويض القنصلي Consular Commission ، الصادر عن السلطة المختصة في الدولة الموفدة ، إلى السلطة المختصة في الدولة المضيفة ، ومنح السلطة المختصة في الدولة المضيفة الإجازة القنصلية Exequatur لرئيس البعثة القنصلية ، وتبليغها للسلطات المحلية المختصة في المنطقة القنصلية تمكيناً له من ممارسة مهامه . وستعرض ذلك في فقرتين ، ونتطرق في فقرة ثالثة إلى وضع رؤساء البعثات القنصلية بالوكالة ، وفي فقرة رابعة إلى قواعد الأسبقية Precedence بين رؤساء البعثات القنصلية .

الفقرة الأولى

كتاب التفويض القنصلي

ويعرف كذلك بكتاب التعيين . وهو مستند تصدره الدولة الموفدة لرئيس بعثتها القنصلية يثبت تفويضها الرسمي له القيام بممارسة الوظائف القنصلية

(١) راجع مثلاً :
- المادة /٢/ من إتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨ .
- المادة /٣/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- الفقرة الأولى من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة الأولى من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٢) Lee : «Consular Law», P. 30.
راجع أيضاً :
- المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الصينية لعام ١٩٥٩ .

نيابة عنها في أراضي الدولة المضيفة ، وبناء على هذا المستند يستحصل له على إجازة من الدولة المضيفة تتيح له ممارسة وظائفه في أراضيها بحرية[١] .
ويعتبر كتاب التفويض وثيقة ثبوتية بتعيين الدولة الموفدة شخصاً ما رئيساً لبعثة قنصلية معينة ذات منطقة قنصلية محددة[٢] ويحتفظ رئيس البعثة القنصلية بكتاب تفويضه هذا[٣] ويبرزه عند الحاجة للسلطات المحلية كمستند يثبت صفته القنصلية الرسمية[٤] .

وتستعمل الدول للدلالة على كتاب التفويض والتعيين بالانكليزية تعبير Lettre of Appointment وبالفرنسية تعبير Lettre de Provision . ويطلق على كتاب تعيين نواب القناصل والوكلاء القنصليين أسماء ، منها ، Brevet Decret, Licence, Patente . ولا تختلف كتب تفويض نواب القناصل والوكلاء القنصليين في مفهومها القانوني عن كتب تفويض بقية رؤساء البعثات القنصلية ، وإن كانت الصلاحيات التي تمنحها لحاملها أضيق مدى . ولهذا رأت لجنة القانون الدولي في مشروعها القنصلي توحيد هذه التسميات في تسمية واحدة هي: كتاب التفويض أو التعيين Consular Commission . وسنوضح بعض النقاط المتعلقة بهذا الكتاب .

أولاً ـ إصدار كتاب التفويض

يصدر كتاب التفويض عند تعيين موظف قنصلي رئيساً لبعثة قنصلية معينة . ولا بد من إصدار كتاب جديد له عند نقله لرئاسة بعثة أخرى حتى ولو كانت تقع في الدولة المضيفة عينها . كذلك يجب إصدار كتاب تفويض جديد إذا رقي رئيس البعثة الى درجة أعلى وتغيرت تبعاً لذلك درجة البعثة القنصلية ،

---

(١) Stuart: «Practice», P. 297.

(٢) جاء في المادة الرابعة من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ ، أن على الدولة الموفدة ، عندما تطلب من دولة أخرى قبول شخص ما لممارسة الوظائف القنصلية ، إرسال إثبات مقنع بالتعيين ، راجع : A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, P. 194.

(٣) إن وزارة خارجية الدولة المضيفة تعيد إليه الأصل مع الإجازة القنصلية التي تمنح له ، وتحتفظ إدارة المراسم في الوزارة بصورة عن كتاب التفويض .

(٤) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 11.

أو إذا تغير مقر البعثة أو عدلت منطقتها القنصلية[1] . وفي الولايات المتحدة يزود الموظف القنصلي الذي يكلف رئاسة بعثة قنصلية بصفة موقتة إلى جانب استمراره في تولي مهام وظيفته الأصلية ، بكتاب تفويض جديد يتعلق بتلك البعثة إلى جانب كتاب تفويضه الأصلي[2]

ويصدر كتاب التفويض عند تعيين رؤساء البعثات القنصلية فقط وليس هناك ما يستوجب إصدار كتاب تفويض لكل موظف قنصلي في البعثة إلا ان دولاً عدة ، كإيطاليا مثلاً ، تقوم بإصدار كتاب تفويض لجميع موظفيها القنصليين مهما اختلفت درجاتهم[3] .

وتختلف السلطة التي تصدر كتاب التفويض باختلاف الأنظمة الداخلية المعتمدة في الدول صاحبة العلاقة . ففي الولايات المتحدة مثلاً يوقع كتب تفويض القناصل العامين والقناصل ،رئيس الولايات المتحدة ووزير الخارجية[4] . وفي بريطانيا يصدر التاج كتب تفويض القناصل العامين والقناصل ، وفي بعض الأحيان نواب القناصل ، أما كتب تفويض بقية رؤساء البعثات القنصلية فتصدر عن رئيس البعثة القنصلية التي يعملون ضمن منطقة صلاحياتها ، وذلك بعد اقترانها بموافقة وزير الخارجيه[5] . وفي العراق يصدر

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /١٠/ من مشروعها القنصلي ، في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 11.

كذلك راجع :

- Sen, B «Handbook», P. 211.
- Dalloz: «Droit International», P. 528.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 508.

(٣) راجع إقتراح الوفد الإيطالي إلى مؤتمر فيينا القنصلي ، لتعديل المادة /١٠/ من مشروع لجنة القانون الدولي :
U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 83; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 63.

وما قاله هذا الوفد في شرحه لاقتراحه هذا :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 174.

(٤) Stuart: «Practice», P. 297.

(٥) B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 3.

كتاب التفويض عن رئيس الجمهورية[1] . وفي لبنان يصدر كتاب التفويض عن رئيس الجمهورية ويوقعه وزير الخارجية .

ولا يتصدر كتاب التفويض توجيه الى سلطة معينة كرئيس الدولة المضيفة أو وزير خارجيتها[2] ، بل يحمل عبارات عامة[3] كعبارة : « إلى كل من يطلع على هذا الكتاب To all who shall see these presents (كما في الولايات المتحدة) ، أو عبارة A tous ceux qui verront ces presentes lettres (كما في فرنسا) ، أو عبارة « إلى من يهمه الأمر» To whom it may concern (كما في العراق) ، أو عبارة To whom these presents shall come (كما في اليابان وتايلند وانكلترة) . وقد تكتفي بعض الدول ، كالنمسا والدانمارك واليونان وسويسرا والمكسيك والسويد ، بنص الخطاب دون تصديره بأية عبارة عامة معتبرة أن مضمونه يدل على توجيهه الى السلطة المختصة في الدولة المضيفة .

ثانياً ـ محتويات كتاب التفويض

تنص الفقرة الأولى من المادة /١١/ من إتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي : « يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة ، بشكل كتاب تفويض أو ما يشابهه ، تنظّم لكل تعيين ، تثبت صفته ، وتبين ، كقاعدة عامة ، إسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية[4] .

وأوضحت لجنة القانون الدولي في تعليقها على هذا النص، أن شكل كتاب التفويض يختلف باختلاف أنظمة الدول الداخلية. إلا أن هناك أموراً أساسية لا بد من أن ترد في كل كتاب تفويض وهي: الإسم الكامل لرئيس البعثة وصفته (قنصل فخري أو مسلكي) ودرجته (قنصل عام، قنصل. . .) ومنطقته القنصلية

---

(١) داوود محمود رامز : « القنصل ، بحث علمي في الشؤون القنصلية » . دار النشر غير مذكورة . بغداد ، ١٩٦٤ ، ص ١٧٩ .

(٢) رغم أن بعض كتب التفويض تطلب في متنها من رئيس الدولة المضيفة الاعتراف بالقنصل وتقديم التسهيلات له .

(٣) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . المذكور . ص ٣٣٦ .

(٤) وهو النص عينه الذي أوردته لجنة القانون الدولي في المادة العاشرة من مشروعها القنصلي . راجع :
U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 11.

ومقر البعثة. ولقد نصت مشاريع تقنين العلاقات القنصلية، كما نصت المعاهدات القنصلية المتعددة على ضرورة إيراد هذه المعلومات، كلها أو معظمها، في كتاب التفويض[١].

وتتضمن كتب التفويض أحياناً، إضافة إلى المعلومات الأساسية المذكورة أعلاه، تفويضاً للممثل القنصلي بتعيين نواب قناصل له في مرافىء ومدن تقع ضمن منطقته القنصلية (ككتب التفويض البريطانية)، أو تعيين نواب قناصل أو وكلاء قنصليين له (ككتب التفويض الفرنسية)[٢]، أو تخويل القنصل صلاحيات كاملة لممارسة مهامه والاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية.

وفي لبنان يزود رؤساء البعثات القنصلية بكتب تفويض على الشكل الآتي:

«رئيس الجمهورية اللبنانية...

بناء على رغبتنا في تعيين السيد (فلان) قنصلاً (أو قنصلاً عاماً..) لنا في.. (مقر البعثة) تشمل منطقته القنصلية... (تحديد المنطقة). ونظراً لما نعهده في السيد (فلان) من الهمة والإخلاص في خدمتنا فقد اخترناه للقيام بمهام المنصب المذكور.

لذلك فإننا نعيّن بهذا الكتاب السيد (فلان) المومأ إليه قنصلاً لنا في (مقر البعثة) ونسمح له بأن يتمتع بجميع الحقوق والامتيازات والحصانات اللازمة للمنصب المنوّه به ونخوّله السلطة التامة لحماية ومساعدة رعايانا المقيمين في منطقته القنصلية المذكورة، أو المارين بها بالوسائل المشروعة، ونأمر جميع رعايانا المقيمين في منطقته القنصلية المذكورة أو المارين بها الاعتراف به وطاعته. ونرجو من صديقنا صاحب (الجلالة، الفخامة...) أن يتفضل بالاعتراف به بالصفة

---

(١) نذكر منها:
- المادة /٤/ من إتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨.
- المادة /٤/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢.
- الفقرة الأولى من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الصينية لعام ١٩٥٩.
- المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤.
- الفقرة الأولى من المادة الرابعة من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦.

(٢) Zourek: 1st. Report, I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 87.

المذكورة وأن يسدي إليه جميع المساعدات التي قد يحتاج إليها للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقه بحرية تامة.

صدر عن . . . وزير الخارجية».

ثالثاً ـ تبليغ كتاب التفويض إلى الدولة المضيفة

يتم إيداع النسخة الأصلية من كتاب التفويض لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة (إدارة المراسم في وزارة الخارجية) بالطرق الدبلوماسية، أي عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة في الغالب أو عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة المضيفة لدى الدولة الموفدة. وفي حالة عدم وجود بعثات دبلوماسية، يمكن نقل كتاب التفويض بواسطة البعثة القنصلية عينها. وفي حالة عدم وجودها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة[1].

وفي الولايات المتحدة الأميركية ترسل وزارة الخارجية الأميركية كتاب التفويض إلى الممثل الدبلوماسي الأميركي المعتمد في البلد المضيف مع تعليمات تطلب منه فيها رفعه إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة لإبلاغه رئيس هذه الدولة، والحصول منها على إجازة قنصلية ترسل مع كتاب التفويض إلى القنصلية صاحبة العلاقة بواسطة القنصل العام التابعة له. ويمكن اللجوء إلى طرق أخرى في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية أميركية[2]، كأن يسلم كتاب التفويض إلى الموظف القنصلي مع تعليمات برفعه، فور وصوله مركز عمله، إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة من أجل الحصول على الإجازة القنصلية[3].

وتكرست هذه الأحكام في الفقرة الثانية من المادة/١١/ من اتفاقية فيينا القنصلية التي جاء فيها: «ترسل الدولة الموفدة كتاب التفويض أو ما يشابهه، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب، إلى حكومة الدولة التي سيمارس

(١) راجع الفقرة الثانية من المادة /٦/ من مشروع زوريك القنصلي الأول، في :
Ibid. P. 87.

(٢) راجع المؤلفات التالية :

— Hyde: «International Law», P. 1317.

- Oppenheim: «International Law», P. 835.

- Stuart: «Practice», P. 298.

(٣) Moore: «Digest», Vol. 5, P. 18.

رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها».

رابعاً ـ بين كتاب التفويض القنصلي وخطاب الاعتماد الدبلوماسي

لكتاب التفويض القنصلي Consular Commission بالنسبة إلى رئيس البعثة القنصلية دور مشابه لدور خطاب الاعتماد الدبلوماسي Lettres de Créance أو Letters of Credence (ويعرف كذلك بأوراق الاعتماد Credentials) بالنسبة إلى رئيس البعثة الدبلوماسية، فكلا الكتابين يقومان بإثبات صفة حاملها[١] وتكليف دولته له القيام بمهامه لدى الدولة المضيفة.

إلا أن الكتابين يختلفان في نقاط عدة ناجمة عن طبيعة مهمة كلٍ من رئيس البعثتين، فالقنصل لا يعتمد كالدبلوماسي لدى الدولة المضيفة كممثل لدولته، بل يقوم نيابة عن حكومته وبموافقة الدولة المضيفة بممارسة وظائفه القنصلية الهادفة إلى حماية مصالح دولته ومواطنيه ورعايتها[٢]. ويمكن إيجاز نقاط الاختلاف بالأمور التالية[٣]:

١ ـ يسبق صدور كتاب الاعتماد الحصول على موافقة الدولة المضيفة على تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية. أما تعيين رئيس القنصلية فلا يستوجب الحصول على موافقة مماثلة مع العلم أن بعض الدول الاشتراكية وعلى رأسها الاتحاد السوفياتي، تشترط أحياناً الحصول على هذه الموافقة قبل وصول رئيس البعثة القنصلية إلى أراضيها[٤]، بل ذهب الاتحاد السوفياتي أحياناً الى حدّ اشتراط الحصول على موافقة سلطات الجمهورية الاتحادية التي يقع المركز القنصلي في أراضيها[٥].

٢ ـ يتخذ كتاب الاعتماد شكل رسالة موجهة من رئيس الدولة الموفدة إلى رئيس

---

(١) اعتمد اللورد Talbout في قضية Barbuit عام ١٧٣٧ على كتاب التفويض، الذي ورد فيه أن صاحب العلاقة هو وكيل تجاري للملك بروسيا، لنفي صفته كوزير مفوض.

(٢) A.J.I.L., Vol. 26, 1932 (Supplement), P. 205.

(٣) راجع حول تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية وتقديمهم أوراق اعتمادهم، كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ١٢٥ ـ ١٢٦.

(٤) راجع المعاهدات القنصلية التي عقدها الاتحاد السوفياتي مع: فرنسا عام ١٩٦٦ (م ٣)، والولايات المتحدة عام ١٩٦٤ (م ٢)، والصين الشعبية عام ١٩٥٩ (م ٢).

(٥) Lee: «Consular Law», P. 31.

الدولة المضيفة[1] عند تعيين سفير أو وزير مفوض. أو شكل رسالة موجهة من وزير خارجية الدولة الموفدة إلى وزير خارجية الدولة المضيفة عند تعيين قائم بالأعمال. ويتضمن الكتاب تبليغاً بتعيين صاحب العلاقة رئيساً للبعثة الدبلوماسية، وذكر صفاته الشخصية وكفاءاته وخبراته التي أدت لاختياره، ووضع رئيس الدولة ثقته فيه كممثل شخصي له لدى رئيس الدولة المضيفة، كما يطلب الكتاب تقديم كل عون لهذا الممثل وتسهيل مهمته. أما كتاب التفويض القنصلي فلا يوجه إلى رئيس الدولة المضيفة أو وزير خارجيتها، بل يستهل بتوجيه عام «إلى من يهمه الأمر» أو «إلى من يطلع على هذا الكتاب» أو إلى السلطات المختصة. . .

٣ - يحمل رئيس البعثة الدبلوماسية بنفسه كتاب اعتماده، ويقدمه إلى وزير خارجية الدولة المضيفة إذا كان قائماً بالأعمال، أو يقدم نسخة منه إلى هذا الوزير تمهيداً لتقديمه إلى رئيس الدولة. ويتم تقديم أوراق الاعتماد في احتفال مراسمي خاص يلقي فيه رئيس البعثة الدبلوماسية خطاباً مختصراً ينقل فيه تحيات دولته ويشيد بالعلاقات القائمة بينها وبين الدولة المضيفة ويتمنى أن تستمر هذه العلاقات وتزدهر خلال مهمته، ويقوم رئيس الدولة المضيفة عادة بالرد عليه بخطاب مماثل، ثم يقدم السفير معاونيه إلى رئيس الدولة. ويباشر رئيس البعثة الدبلوماسية مهامه في الدولة المضيفة فور انتهاء احتفال تقديم أوراق اعتماده. ويعتمد تاريخ التقديم هذا في تحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية[2].

أما كتاب التفويض فيرفع إلى الدولة المضيفة بالطرق الدبلوماسية. وتصدر هذه الدولة الإجازة القنصلية التي تخول صاحبها فور تسلمها مباشرة مهامه

---

(١) وفي لبنان مثلاً ، يوجه رئيس الجمهورية كتاب الإعتماد إلى رئيس جمهورية الدولة المضيفة ويستهله بعبارة « صديقي العزيز العظيم Cher et grand ami » أو ما يشابهها ، ويختمه بعبارة « وإني أيها الصديق العزيز العظيم ، صديقكم الوفي «Je suis, Cher et grand ami, votre-fidéle ami» ، أو ما يشابهها .

(٢) كما قد يعتمد تاريخ إعلانه لوصوله وتقديم صورة عن أوراق اعتماده إلى وزارة الخارجية . والمهم هو توحيد القاعدة في كل دولة . راجع في هذا المجال نص المادة /٨/ من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

القنصلية. ويعتمد تاريخ صدورها في تحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية.

خامساً ـ إمكان الاستعاضة عن كتاب التفويض بتبليغ مبسط

عرف القرن العشرون اتجاهاً حديثاً يهدف إلى الاستغناء عن كتاب التفويض وطريقة تبليغه والاستعاضة عنه بإجراء مبسط يكتفى بموجبه بتبليغ الدولة المضيفة مذكرة دبلوماسية، أو بأية طريقة كتابية أخرى، بتعيين شخص ما رئيساً للبعثة القنصلية لديها[١].

ولقد كرست لجنة القانون الدولي هذه الطريقة المبسطة في الفقرة الثالثة من المادة /١٠/ من مشروعها. كما أقر إمكان اعتمادها مؤتمر فيينا مشترطاً موافقة الدولة المضيفة على هذه الطريقة، وتضمين التبليـغ المعلومات الأساسية التي ينطوي عليها كتاب التفويض عادة والمتعلقة باسم القنصل ورتبته ومركز البعثة ومنطقتها القنصلية[٢]، فجاءت الفقرة الثالثة من المادة /١١/ من الاتفاقية القنصلية تنص على أنه: «بإمكان الدولة الموفدة، إذا وافقت الدولة المضيفة، أن تستبدل بكتاب التفويض أو الوثيقة المشابهة، تبليغاً يتضمن المعلومات الملحوظة في الفقرة الأولى من هذه المادة».

الفقرة الثانية

الإجازة القنصلية The Exequatur

الإجازة القنصلية[٣] Exequatur تعبير لاتيني معناه دعه يعمل Let him

---

(١) ومن الأمثلة على ذلك المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ . وقد اتبع الاتحاد السوفياتي وتركيا في علاقاتها المتبادلة هذا الاتجاه . راجع ما قاله المندوب السوفياتي Tunkin في لجنة القانون الدولي أثناء مناقشتها لمشروع الاتفاقية القنصلية في :

I.L.C. Yearbook, 1959, Vol. 1, P. 131.

(٢) راجع الفقرة الثالثة من الإقتراح الفنزويلي لتعديل المادة العاشرة من مشروع لجنة القانون الدولي والتي أقرها المؤتمر :

U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 87; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 63.

(٣) وتسمى كذلك البراءة القنصلية Barat وهي التسمية التي كانت معتمدة في عهد الدولة العثمانية (راجع : Lee, Consular Law, P. 27.) . ويطلق بعض المؤلفين على كتاب التفويض إسم براءة ، (راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « قواعد البروتوكول » . دار اليقظة العربية ، =

Perform[1] ويستعمل للدلالة على أمرين : الأول وهو الفعل The act أو الأمر التنفيذي The executive order[2] الذي تقوم به أو تصدره الدولة المضيفة وتمنح بموجبه القنصل الأجنبي قبولها النهائي له ، وتكسبه بالتالي الحق في ممارسة وظائفه . والثاني هو المستند The Document الذي يثبت الفعل وحصول الموافقة والذي يزود به رئيس البعثة القنصلية كإثبات لذلك[3]

وبالمفهوم القانوني الواسع الذي اعتمدته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تعتبر الإجازة القنصلية ترخيصاً نهائياً Final Authorization تمنحه الدولة المضيفة للقنصل الأجنبي ليباشر وظائفه فوق إقليمها، بقطع النظر عن الشكل الذي يتخذه المستند المثبت لهذا الترخيص[4]. وهذا ما يثبته نص الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من الإتفاقية الذي يقول: «يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه بموجب ترخيص من الدولة المضيفة يدعى إجازة قنصلية مهما يكن شكل هذا الترخيص» .

والإجازة القنصلية هي التي تكسب رئيس البعثة صفته القنصلية في الحقل الدولي ومنها يستمد صلاحياته. بينما يقتصر مفعول كتاب التفويض على إكسابه هذه الصفة في علاقاته مع دولته فقط[5]. وأيدت المحكمة العليا في نيويورك في

دمشق . ١٩٧٤ . ص ٢٨) . وفي الكويت يقال براءة التعيين للدلالة على كتاب التفويض وبراءة اعتماد التعيين للدلالة على الإجازة القنصلية (راجع تنظيم وزارة الخارجية الكويتية رقم ٧ ، شباط ١٩٦٢ ، ص ٣٤ - ٥٦) .

(١) راجع محاضرة الدكتور عبد المنعم الخطيب : « الفوارق القانونية والعملية بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء ١٤ ، مجلس الخدمة المدنية ، بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ١٥ .

(٢) Stuart: «Practice», P. 298.

(٣) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /١١/ من مشروعها القنصلي ، في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P 11.

(٤) Ibid, P. 12.

(٥) راجع المؤلفات التالية :

- Lee: «Consular Law», P. 277.
- O'Connel: «International Law», P. 917.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 536.

أما بالنسبة إلى الحصانات والامتيازات القنصلية فإنه يتمتع بها منذ دخوله إقليم الدولة المضيفة لتسلم أعماله عملاً بأحكام الفقرة الأولى من المادة /٥٣/ من الاتفاقية القنصلية .

حكم لها صدر عام ١٩٢١ هذا الرأي، فقد جاء فيه: «تطلق كلمة قنصل على الأشخاص المخولين صلاحية العمل في منطقة الاختصاص التي عينوا فيها من قبل حكوماتهم. إلا أنهم لا يصبحون قناصل إلا بعد أن يعترف بهم الرئيس بالإجازة القنصلية. وتنتهي صفتهم القنصلية إذا سحب الرئيس هذه الإجازة حتى ولو لم تسحب منهم حكومتهم خطاب التعيين. فالصفة القنصلية لا توجد إلا باعتراف الرئيس بالشخص المعتمد من قبل الدولة الأجنبية»[1].

بيد أن هناك حالة خاصة لا يستمد فيها رئيس البعثة القنصلية صفته من الإجازة وهي الحالة التي يعين فيها في أقاليم تابعة لدولته، كما حدث عندما عينت الولايات المتحدة قناصل لها في الفيليبين[2] في وقت كانت فيه أراضي هذه الدولة خاضعة للسيادة الأميركية. ففي هذه الحالة تُكتسب الصفة القنصلية بمجرد صدور قرار التعيين إذ أنه يحمل في الوقت عينه إرادة الدولة الموفدة والدولة المستقبلة.

وتقر المعاهدات القنصلية بعدم اكتساب رئيس البعثة القنصلية للصفة القنصلية وبعدم تمكنه من ممارسة صلاحياته قبل صدور الإجازة له بذلك، فالفقرة الرابعة من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ نصت على أنه «لا يمكن القول بقبول الدولة المعتمدة للموظف القنصلي بصفته هذه أو بمنحها إياه حق الاستفادة من أحكام هذه الإتفاقية، إلا بعد أن يتم منحه الإجازة القنصلية أو أي ترخيص آخر»[3].

وتعتبر الإجازة القنصلية كوثيقة، مستنداً ثبوتياً أو دليلاً حاسماً Conclusive

---

(١) راجع كتاب الدكتور حسن صعب: «الدبلوماسي العربي، ممثل دولة أم حامل رسالة». دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٣، ص ١٥٢.

(٢) عام ١٩٣٤ عيّن أول نائب قنصل أميركي في مانيلا. وعام ١٩٤١ كان هناك ٤ قناصل أميركيين في الفيليبين. راجع:

Hyde: «International Law», Vol. 2, PP. 1316 - 1317.

(٣) راجع أحكاماً مشابهة وردت في:
- المادتين ٣ و ٦ من إتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨.
- الفقرة الخامسة من المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤.
- الفقرة الثانية من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦.

evidence[1] أو إعلاناً صريحاً Relevant declaration[2] يثبت قبول الدولة المضيفة لرئيس البعثة القنصلية وترخيصها له بممارسة مهامه. وعليه أن يحتفظ بها مع النسخة الأصلية من كتاب تعيينه الذي تعيده إليه إدارة المراسم في وزارة خارجية الدولة المضيفة وذلك لإبرازهما عند الحاجة للسلطات المحلية المختصة.

وسنعرض بالتفصيل لإصدار هذه الإجازة وشكلها ومضمونها، ولامتناع الدولة المضيفة عن إصدارها، وللقبول الموقت بممارسة رئيس البعثة القنصلية مهامه ريثما يتم صدورها، ولإبلاغها للسلطات المحلية، ولقيام رئيس البعثة القنصلية بزيارات المجاملة الأولى.

أولاً ـ إصدار الإجازة القنصلية وشكلها ومضمونها

تصدر الاجازة القنصلية عن السلطة التنفيذية، ويحدد القانون الداخلي لكل دولة الهيئة المختصة بمنح الإجازة[3]. وفي غالبية الدول يتم منحها من قبل رئيس الدولة إذا كان كتاب التفويض صادراً عن رئيس الدولة الموفدة ومن قبل وزير الخارجية إذا كان كتاب التفويض صادراً عن وزير الخارجية[4]. وفي بعض الدول كالاتحاد السوفياتي والصين الشعبية وبولندا تمنح الإجازة القنصلية دائماً من قبل وزير الخارجية، وفي بعضها الآخر كهوندوراس مثلاً من قبل الحكومة[5].

---

(١) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 536.

(٢) راجع ما ورد في الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية الفدرالية في ألمانيا الغربية في ١٢/١٠/١٩٦٢ في قضية إجازة قنصل كولومبيا في ميونيخ، المنشور في:

«International Law Reports», Vol. 40, Butterworth, London, 1970, P. 225.

(٣) وقد تحددها أحياناً المعاهدات القنصلية الثنائية. راجع:

Zourek : 1st. Report, I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 87.

(٤) في الكويت مثلاً، ترسل إدارة المراسم في وزارة الخارجية كتاب التفويض الصادر عن رئيس الدولة الموفدة إلى مكتب كبير الأمناء من أجل إصدار أمير البلاد الإجازة القنصلية، بينما يرسل كتاب التفويض الصادر عن وزير خارجية الدولة الموفدة إلى مكتب وزير الخارجية الكويتي من أجل إصدار الإجازة. (راجع مراسيم وزارة الخارجية الكويتية، تنظيم وزارة الخارجية، سلسلة رقم ٧، شباط (فبراير) ١٩٦٢، ص ٣٤).

(٥) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ٣٣٧. كذلك راجع:

- U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 11 - 12.

= - Zourek: 1st. Report, I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 88.

وتمنح الإجازة القنصلية اليوم مجاناً وبأسرع ما يمكن. وهذا ما تنصّ عليه غالبية المعاهدات القنصلية الحديثة(١) بعد أن كان الحصول عليها في عهد السلطنة العثمانية يكلف الكثير من الوقت والمال(٢).ولقد حاول الوفد الياباني إلى مؤتمر فيينا تعديل نص المادة /١١/ من مشروع لجنة القانون الدولي من أجل تضمينه ما يفيد ضرورة منح الدولة المضيفة الإجازة القنصلية بأسرع وقت ممكن بعد تسلمها كتاب التفويض(٣) ، فلم ينل اقتراحه الموافقة عند التصويت(٤) .

ويقتصر منح الإجازة القنصلية على رئيس البعثة القنصلية وهي تشمل حكماً Ipsojure أعضاء بعثته القنصلية العاملين معه وتحت مسؤوليته والذين تم تبليغ أسمائهم من قبله إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة. ولكن ليس هناك ما يحول دون إقدام الدول على طلب إجازات قنصلية لموظفيها القنصليين من غير رؤساء البعثات، وحصولها على هذه الإجازات إذا نصت على ذلك قوانينها الداخلية(٥). كذلك لا بد من حصول الأشخاص الذين يمارسون مهامهم في أماكن تبعد عن المركز الأساسي للبعثة، على إجازة قنصلية حتى ولو كانوا يعملون تحت سلطة رئيس البعثة وإشرافه(٦). وتغيير رئيس الدولة أو رئيس

= - Sen. B. : «Handbook», P. 213.

(١) راجع مثلاً :
- الفقرة الثانية من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة الثانية من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الرابعة من المادة /١٤/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة الأولى من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة الخامسة من المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

(٢) Stuart: «Practice», P. 298.

(٣) U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 57; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 60.
كذلك راجع ما قاله المندوب الياباني في اللجنة الأولى للمؤتمر القنصلي في :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 176.

(٤) Ibid., P. 178.

(٥) راجع :
- Lee: «Consular Law», P. 30.
- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 12.

(٦) Wood, J. and Serres J. : «Diplomatic Ceremonial and Protocol, Principles, Procedures and Practices». Macmillan, London, 1970, P. 69.

الحكومة في الدولة الموفدة أو الدولة المضيفة لا يؤدي إلى ضرورة إصدار إجازات قنصلية جديدة لرؤساء البعثات القنصلية[١].

ويحدد القانون الداخلي للدول شكل الإجازة. ويختلف هذا الشكل بين دولة وأخرى. ولقد عددت لجنة القانون الدولي الأشكال الآتية للإجازة القنصلية[٢]:

١ ـ مرسوم يصدر عن رئيس الدولة ويوقعه بنفسه كما يوقعه معه وزير الخارجية، وتسلم النسخة الأصلية أو نسخة منه، مصدقة من وزير الخارجية، إلى رئيس البعثة القنصلية. وهذا الإجراء متبع في الولايات المتحدة الأميركية.

٢ ـ موافقة توضع على كتاب التفويض وتتخذ أشكالاً مختلفة، كنقل نص الإجازة على هذا الكتاب أو ختمه بما يفيد منح الإجازة. وهذا الإجراء متبع في الاتحاد السوفياتي عملاً بقانون ١٩٦٦[٣]. وتكتفي السلطات الأرجنتينية بختم كتاب التفويض بما يفيد الموافقة على قبول رئيس البعثة القنصلية.

٣ ـ إعلام الدولة الموفدة، بالطرق الدبلوماسية، بصدور الموافقة. وهذا الإجراء متبع في الدانمارك.

وقد تفرض ظروف معينة شكل الإجازة القنصلية. ففي الممتلكات البريطانية مثلاً، كانت الإجازة تصدر عن وزير الخارجية البريطانية ويوقعها وزير الممتلكة Dominion المختص، ثم تحال على الحكومة المختصة فيها[٤]. وفي حال حدوث ثورة أو عصيان أو غزو أجنبي يحول دون إصدار الإجازة وتسليمها لصاحبها بالطرق العادية يستعاض عنها بنشر مضمونها، أو ما يفيد القبول برئيس البعثة، في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة إعلامية أخرى متبعة في البلد المضيف[٥]. ونظراً لوضع المملكة العربية السعودية

---

(١) Stuart: «Practice», P. 298.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 12.

(٣) Grzybowski, Kazimierz: «Soviet Public International Law», A.W. Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham N.C., 1970, P. 329.

(٤) Oppenheim: «International Law», Vol. 1, P. 835.

(٥) Lee : «Consular Law», P. 29.

الخاص، أصدرت وزارة الخارجية الأميركية تعليمات إلى سفارتها في جدة عام ١٩٥٨ للاستعاضة عن طلب الإجازة القنصلية للقناصل الأميركيين من الجنس اللطيف بتوجيه مذكرة دبلوماسية إلى الخارجية السعودية تودع بموجبها هذه الوزارة كتاب التفويض وتشير فيها إلى أن عدم إبداء الوزارة لاعتراضها الصريح على تعيين الموظفة القنصلية يشكل قبولاً ضمنياً منها بهذا التعيين[١].

وتتضمن الإجازة القنصلية عادة تكراراً للمعلومات التي وردت في كتاب التفويض والتي تفيد بتعيين رئيس الدولة الموفدة أو وزير خارجيتها للموظف القنصلي على رأس بعثة قنصلية معينة ذات منطقة قنصلية محددة، وبموافقة مصدر الإجازة على هذا التعيين والطلب إلى السلطات المختصة في البلد المضيف تقديم كل عون وتسهيل له في إدائه مهامه ومنحه الحقوق والامتيازات والحصانات اللازمة. كما قد تضيّق الإجازة القنصلية في حالات نادرة النطاق القنصلي كما حدده كتاب التفويض[٢]. ومن النادر أن تصدر الإجازة القنصلية مشروطة، لأن ذلك قد يؤدي إلى رفضها من قبل الدولة الموفدة[٣].

وتوجه الإجازة القنصلية إلى كل من يهمه الأمر (كما في الولايات المتحدة) أو إلى السلطات المختصة (كما في لبنان) أو إلى الشعب الكريم (كما في الكويت) أو تستهل بعبارة سلام وتحية دون أي توجيه معيّن (كما في العراق).

ويدبّج نص الإجازة التي تمنح في لبنان لرؤساء البعثات القنصلية على الشكل التالي:

«من رئيس الجمهورية اللبنانية؛

إلى كل من له اختصاص. سلام:

---

(١) راجع كتاب وزارة الخارجية الأميركية إلى السفارة الأميركية في جدة في ١٩٥٨/١٠/٩ ، في:
whiteman, M: «Digest», Vol. 7, PP. 544 - 545.

(٢) Ibid. P. 536.

(٣) Stuart: «Practice», P. 298.

أما بعد فقد تفضل حضرة صاحب (الجلالة أو الفخامة. .) فعيَّن السيد (فلان) قنصلاً (أو قنصلاً عاماً. .) لدولته في مدينة (كذا) على أن يشمل اختصاصه. . . (تحديد المنطقة القنصلية) لتسهيل مصالح مواطنيه التجارية والاقتصادية والسهر على تنظيم أحوالهم الشخصية ورعاية كل ما له مساس بالشؤون القنصلية. . .

فلذلك نرغب إلى جميع من لهم بالأمر اختصاص وعلاقة أن يسهلوا مهمة السيد (فلان) وأن يمنحوه كل الميزات والحصانات والخصائص التي يستلزمها منصبه ويقتضيها عمله والسلام.

وزير الخارجية

ثانياً ـ الامتناع عن منح الإجازة القنصلية

لكل دولة الحق في ممارسة سيادتها الكاملة على أراضيها وبالتالي تقرير من يحق له ممارسة الوظائف القنصلية فيها. ولهذا فإن لها أن ترفض منح الإجازة القنصلية لشخص معيَّن. وخلافاً للمفهوم القديم الذي كان يوجب على الدولة المضيفة تبيان أسباب الرفض، فإن الاتجاه الحديث يعفيها من ذلك[1]. وهذا ما كرسته الفقرة الثانية من المادة /١٢/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عندما نصت على:

«إن الدولة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب رفضها».

وحق الرفض دون تبيان الأسباب كرسته معاهدات قنصلية عدة[2].

---

(١) ولعله من المستحسن أن تحاط الدولة الموفدة بطريقة غير رسمية بأسباب الرفض لكيلا يساء تفسير هذا التصرف ويؤدي إلى تدهور العلاقات بين البلدين. راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ٣٣٨ ـ ٣٣٩.

(٢) راجع مثلاً:
- المادة /٥/ من إتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨.
- المادة /٧/ من نص مشروع التقنين القنصلي الذي أعده فريق جامعة هارفارد عام ١٩٣٢.
- المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠.
- الفقرة /٢/ من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.

واشترطت بعض المعاهدات على الدولة المضيفة عدم الرفض دون سبب وجيه[١]. وجردت الاتفاقيات التي وضعت نهاية للحرب العالمية الأولى الدول المهزومة من حقها في ممارسة هذا الرفض، وألزمتها بالتعهد بالموافقة على تعيين أي رئيس بعثة قنصلية لإحدى الدول الحليفة في أراضيها، دون تعهد هذه الدول بمعاملتها بالمثل[٢].

ولا يحق لرئيس البعثة القنصلية المطالبة بالتعويض عن الضرر الشخصي، المعنوي أو المادي، الذي لحقه نتيجة لرفض منحه الإجازة القنصلية، حتى ولو كان من مواطني الدولة المضيفة، باعتبار أن الرفض لا يشكل عملاً إدارياً بل عملاً من أعمال السلطة أو السيادة يتعلق بممارسة العلاقات الدولية، ويخرج بالتالي عن اختصاص المحاكم[٣].

ولا تلجأ الدول عادة إلى رفض منح الإجازة القنصلية إلا في حالات استثنائية قليلة[٤] حفاظاً منها على العلاقات الودية التي تربطها بالدول الأخرى. ومن الأسباب التي تدفع الدول على الرفض:

١ - السيرة السيئة لصاحب العلاقة. - ففي عام ١٨٣٠ رفضت النمسا منح الإجازة لـ Stendhall كقنصل لفرنسا في تريستا Trieste بسبب تورطه السابق في مشاكل مع قوات البوليس[٥]. وفي عام ١٨٥٥ رفضت نيكاراغوا منح الإجازة

(١) كالفقرة /٣/ من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ ، والمادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الإيطالية لعام ١٩٥٥ . إلاَّ أن هذه المعاهدات لم توضح ما إذا كان من الواجب إبلاغ الدولة الموفدة بهذه الأسباب الوجيهة . راجع :

— Sen, B: «Handbook», PP. 213 - 214.

- Lee: «Consular Law», P. 32.

(٢) راجع :

- Stuart: «Practice», P. 299.

- Fauchille, Paul: «Traité de Droit International Public», Tome 1, Part 3, 8 éme. ed., Rousseau et Cie, Paris, 1926, P. 123.

(٣) هذا ما أقرته المحكمة الإدارية الفدرالية في ألمانيا الغربية بالحكم المشار إليه سابقاً ، الصادر في ١٢ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٢ ، في الدعوى التي أقامها مواطن ألماني عينته كولومبيا قنصلاً لها في ميونيخ ، ضد الحكومة الألمانية لرفضها منحه الإجازة القنصلية . راجع :

«International Law Reports», Vol. 40, 1970, PP. 224 - 227.

(٤) Stuart: «Practice», P. 229.

(٥) Zourek: Ist. Report, I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 89.

لقنصل الولايات المتحدة في سان خوان دي لوز لكتابته خطاباً خاصاً وردت فيه أمور يؤاخذ عليها[1]. وفي عام ١٩٥٢ رفضت الدانمارك منح الإجازة لمواطن إيسلندي عينّ قنصلاً في كوبنهاغن لخرقه السابق قانون التعريفة الدانماركي. وأحيط السفير الإيسلندي شفهياً بالرفض[2].

٢ ـ اتخاذه موقفاً معادياً للدولة أو مشاركته في نشاطات سياسية ضدها. ففي عام ١٨٦٩ رفضت بريطانيا منح الإجازة لشخص عينّ قنصلاً أميركيا في غلاسكو Glasgow بسبب مساهمته في حركة ثورية ضدها في إيرلندا، موطنه الأصلي[3]. وفي عام ١٨٩٥ رفضت الحكومة النمساوية الهنغارية منح الإجازة لسياسي أميركي، تشيكوسلوفاكي المولد، عين قنصلاً أميركياً في براغ لإدانته، في خطاب ألقاه في المعرض العالمي في شيكاغو، الأوضاع في بوهيميا[4].

٣ ـ ارتباطه بعلاقات خاصة مع فئات معينة في الدولة المضيفة. ـ ففي بداية القرن العشرين رفضت تركيا منح الإجازة لقنصل أميركي عينّ في بيروت لكونه رجل كنيسه يخشى من وجود علاقات معينة بينه وبين البعثات التبشيرية[5].

ثالثاً ـ القبول الموقت لرؤساء البعثات القنصلية

قد يمضي وقت طويل قبل صدور الإجازة القنصلية واستكمال شكلياتها، في حين أن الحاجة تدعو إلى مباشرة رئيس البعثة مهامه بأسرع وقت ممكن كي لا يتوقف العمل القنصلي في البعثة. ولهذا أقر القانون الدولي الحديث، العرفي والتعاهدي، قاعدة القبول الموقت لرؤساء البعثات القنصلية بانتظار حصولهم على الإجازة القنصلية[6]. وهذا ما نصت عليه غالبية المعاهدات القنصلية الحديثة[7]،

---

(١) د. علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ٣٣٩.

(٢) International Law Reports, Vol. 23, 1960, P. 446.

(٣) Zourek: Ist Report, I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 89.

(٤) Stuart: «Practice», P. 96.

(٥) Stuart: «Practice», P. 96.

(٦) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A. D.I., Tome 106, 1962 - 2 P. 420.

(٧) راجع مثلاً:

ـ المادة /٦/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨.

باستثناء تلك الموقعة بين الاتحاد السوفياتي وبعض الدول الإشتراكية والتي شذت عن هذا الاتجاه فاشترطت الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على تعيين رؤساء البعثات القنصلية، وعدم ممارستهم أعمالهم قبل الحصول على الإجازة القنصلية(١).

وجاءت اتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه الحديث وتنص في مادتها /١٣/ على ما يلي: «بانتظار تسليم الإجازة القنصلية، يجوز الترخيص موقتاً لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه. وفي هذه الحالة تطبق أحكام هذه الاتفاقية».

ويتم منح القبول الموقت بناء لطلب الدولة الموفدة الذي يرد في نفس المذكرة التي تودع فيها بعثتها الدبلوماسية وزارة خارجية الدولة المضيفة كتاب التفويض. وقد تطلب هذه البعثة القبول الموقت لرئيس بعثة قنصلية قبل وصول كتاب التفويض وبانتظار وصوله لإصدار الإجازة القنصلية تبعاً لذلك(٢).

وللدولة المضيفة كامل الحق في الموافقة على منح القبول الموقت أو رفضه. وليس عليها في حال الرفض تبيان الأسباب. ولا بد من صدور هذه الموافقة كي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من مباشرة مهامه(٣). وقد تكون هذه الموافقة خطية أو شفهية وقد تبلغ لرئيس البعثة القنصلية نفسه أو للبعثة الدبلوماسية للدولة

= ـ الفقرة /٢/ من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١.
ـ الفقرة /٣/ من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.

(١) راجع:
ـ الفقرة /٢/ من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩.
ـ المادتين ٣ و ٥ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤.
ـ المادة /٣/ والفقرة /٢/ من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.

(٢) في آب ١٩٤٥ وجهت المفوضية اللبنانية في واشنطن مذكرة إلى وزارة الخارجية الأميركية تعلمها فيها بافتتاح القنصلية اللبنانية العامة في نيويورك وبتعيين إدوار غره قنصلاً أول ورامز شماع قنصلاً ثانياً وإميل مطر نائباً قنصلياً، وطلبت منها منحهم إجازة موقتة ريثما تصل كتب التفويض. ووافقت الخارجية الأميركية على ذلك بمذكرة وجهتها إلى البعثة اللبنانية في ١٩٤٥/٨/٢٤.

(٣) وهذا ما تنص عليه التعليمات القنصلية الأميركية والبريطانية والكندية. راجع:
Lee : «Consular Law», P. 29.

الموفدة[١]، ففي الولايات المتحدة مثلاً، يتم تبليغها بمذكرة توجه إلى البعثة الدبلوماسية[٢]. ولا يمكن اعتبار سكوت الدولة المضيفة وعدم جوابها على طلب منح القبول الموقت موافقة ضمنية منها على هذا القبول، على الرغم من أن بعض المعاهدات القنصلية، وهي نادرة واستثنائية، قد اعتبرت أن عدم اعتراض الدولة المضيفة على ممارسة القناصل مهامهم بصورة موقتة يتيح لهم ممارسة هذه المهام والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية[٣].

وبامكان رئيس البعثة القنصلية فور صدور الموافقة مباشرة مهامه بحرية[٤]، وعلى الدولة المضيفة تقديم كل عون ومساعدة وحماية لازمة له[٥]. وموافقة الدولة المضيفة لا تؤثر في قرارها منح الإجازة القنصلية، إذ يبقى لها بعد القبول الموقت أن توافق على منح الإجازة أو ترفض ذلك. وفي حال الرفض لا يعتبر ما قام به القنصل من أعمال أثناء ممارسته لرئاسة البعثة بصفة موقتة لاغ[٦] لأن ممارسته لها تمت بترخيص من الدولة المضيفة.

وكان الوفد الفنزويلي إلى مؤتمر فيينا القنصلي قد طالب تحديد مهلة ستة أشهر، تبدأ من تاريخ القبول الموقت، لإصدار الإجازة القنصلية[٧]. وطالب المندوب الإسباني جعل المهلة سنة[٨]. وأوضح المندوب اليوغوسلافي أن الظروف

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /١٣/ من مشروعها :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 13.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 540.

(٣) كالفقرة /٣/ من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١ . ومن الملاحظ أن هذا النص لم يرد في المعاهدات القنصلية اللاحقة المعقودة بين فرنسا وبريطانيا . راجع تعليق لجنة القانون الدولي على هذا (U.N. Consular Conference, Vol. 2, P.13).
وكذلك ما ذكره الفقيه Lee في كتابه : «Consular Law» ، ص ٢٨ .

(٤) Dalloz: «Droit International». P. 528.

(٥) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 13.

(٦) راجع ما قاله المندوب اليوغوسلافي أثناء مناقشة المادة /١٣/ من مشروع الاتفاقية القنصلية رداً على اعتبار المندوب الإسباني لأعمال القنصل خلال هذه الفترة لاغية في حال رفض الدولة المضيفة منحه الإجازة القنصلية في وقت لاحق ، في :

U.N. Counsular Conference, Vol. 1, PP. 178 - 179.

(٧) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 88; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 63.

(٨) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 178.

الدولية قد تحول دون منح الإجازة القنصلية بسبب ما يترتب عليها من اعتراف ضمني بالدول والحكومات، وضرب مثالاً على ذلك قيام قنصل يوغوسلافيا العام في نيويورك بمهامه القنصلية لمدة خمس سنوات على أساس القبول الموقت وقبل منحه الإجازة القنصلية، وممارسة قنصل يوغوسلافيا العام في زوريخ مهامه لمدة سنتين على أساس القبول الموقت قبل منحه الإجازة القنصلية[1]. واعتبرت الولايات المتحدة أن قنصلها في غرينلاند Greenland يمارس مهامه على أساس القبول الموقت من السلطات المحلية لهذا الإقليم التابع للدانمارك بعد أن احتلت ألمانيا عام ١٩٤٠ أراضي الدانمارك، وحال ذلك دون طلب الولايات المتحدة الإجازة القنصلية له[2].

رابعاً ـ إبلاغ السلطات المحلية المختصة

تنص المادة / ١٤ / من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي:

«إن الدولة المضيفة ملزمة، فور الترخيص لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه، ولو بصفة موقتة، بإبلاغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية فوراً. وهي ملزمة كذلك بالسهر على اتخاذ الإجراءات الضرورية لكي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من القيام بواجبات مهمته والتمتع بالمكاسب التي تنص عليها أحكام هذه الاتفاقية».

فقيام الدولة المضيفة بإبلاغ موافقتها إلى السلطات المختصة في المنطقة القنصلية أمر ضروري لأنه يسمح لهذه السلطات بالإطلاع على صفة رئيس البعثة ، وقيامها بتسهيل مهمته وتقديم كل عون ومساعدة له والإقرار بحصاناته وامتيازاته القنصلية . وقد أقرت غالبية المعاهدات القنصلية هذا الإجراء[3] ، وإن كان بعضها قد جعله غب الطلب[4] ، واكتفى بعضها بالنص على ضرورة اتخاذ الدولة المضيفة لكافة الإجراءات الضرورية لتمكين رئيس البعثة من

---

(١) Ibid. P. 179.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 541 - 543.

(٣) راجع :
- المادة /٧/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨ .
- الفقرة /٥/ من المادة /٤/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٤) راجع الفقرة الأولى من المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

ممارسة مهامه وتمتعه بالحصانات والامتيازات دون أن توضح طبيعة هذه الإجراءات التي لا بد أن تشمل تبليغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية[1].

ومن جهة أخرى قد تقوم الدولة المضيفة، بالإضافة إلى التبليغ المذكور بنشر الإجازة القنصلية في الجريدة الرسمية[2]. وعلى هذه الدولة أن تتأكد من أن كافة الإجراءات الضرورية قد اتخذت من قبل السلطات المحلية لتمكين رئيس البعثة القنصلية من ممارسته مهامه وتمتعه بما تقره له أحكام الاتفاقية من فوائد[3].

وليس هناك من ارتباط بين إجراءات الإبلاغ وحق رئيس البعثة في ممارسة مهامه، فهو يكتسب الحق فور تبلغه موافقة الدولة المضيفة على قبوله بصورة موقتة أو نهائية وسواء أتم إبلاغ ذلك إلى السلطات المحلية أم لم يتم[4].

خامساً ـ زيارات رئيس البعثة البروتوكولية عند توليه مهامه

فور تبلغ رئيس البعثة القنصلية موافقة الدولة المضيفة على قبوله الموقت أو النهائي يباشر مهامه القنصلية كرئيس للبعثة ويقوم بزيارات المجاملة للمسؤولين المحليين في منطقته القنصلية ولزملائه[5].

فهو يبدأ بزيارة أرفع شخصية إدارية في مركز عمله (أمير المنطقة، الحاكم، المحافظ...) ثم يزور بقية الشخصيات الرسمية. وترد له هذه الشخصيات الزيارة خلال فترة تتراوح، وفقاً للعرف المحلي، بين يوم وثلاثة أيام. وتعتبر السرعة في رد الزيارة دلالة على التقدير[6]. وعلى رئيس البعثة القنصلية المقيم في

---

(١) راجع مثلاً :
ـ المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة /٣/ من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

(٢) I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 90.

(٣) U.N. Consular Conference Vol. 2, P. 13.

(٤) راجع مناقشات المادة /١٤/ من الاتفاقية في :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 181 - 182.

(٥) تتشابه هذه الزيارات مع الزيارات البروتوكولية التي يقوم بها رؤساء البعثات الدبلوماسية فور تسلمهم مهامهم، مع العلم أن علاقة هؤلاء تقوم مع السلطات المركزية في العاصمة السياسية .

(٦) Wood and Serres: op. cit., P. 76.

العاصمة السياسية أن يزور، بالإضافة إلى المحافظ أو السلطات المحلية، الأمين العام للخارجية ومدير المراسم فيها ومدير الشؤون القنصلية ومدير الشؤون الاقتصادية[1]، وليس من الضروري زيارة رؤساء البعثات الدبلوماسية نظراً لانفصال السلكين الدبلوماسي والقنصلي، إلا أنه قد يقوم بزيارة بعضهم إذا كانت بين بلاده وبلادهم علاقات خاصة مميزة[2].

ويزور رئيس البعثة القنصلية كذلك عميد السلك القنصلي، إذا وجد، كما يزور زملاءه الأعلى منه رتبة أو من هم في رتبته، وينتظر أن يزوره من هم أدنى منه رتبة[3]. وتتم هذه الزيارات خلال ثلاثة أيام من تسلمه مهامه وترد له خلال ٢٤ ساعة[4]. وتقوم زوجته، من جهتها، إن سمح العرف المحلي بذلك، بزيارات مجاملة لزوجة أعلى موظف إداري في المنطقة وزوجات كبار المسؤولين فيها وزوجات زملاء زوجها. وترد زوجات هؤلاء الزيارات لها[5].

وعلى القنصل أن يسعى إلى إقامة علاقات حسنة مع وجهاء المجتمع ومن بينهم وجهاء جاليته. وعليه أن يحافظ على مركزه وسمعته وأن يعتبر أنه دائماً محط أنظار الجميع وموضع مراقبتهم، مما يفرض عليه دراسة عادات البلاد وتقاليدها وتحاشي انتهاكها أو المساس بها.

الفقرة الثالثة

رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة

Acting Heads of Consular Posts

قد يشغر مركز رئيس البعثة القنصلية بسبب وفاته أو مرضه أو استقالته أو

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: «قواعد البروتوكول». دار اليقظة العربية. دمشق، ١٩٧٤، ص ١٤٧.

(٢) المرجع السابق، ص ١٤٧.

(٣) وإن كان من المتبع بين أفراد السلك القنصلي العربي أن يقوم رئيس البعثة القنصلية بزيارة زملائه رؤساء البعثات القنصلية العرب حتى ولو كانوا أدنى منه رتبة. ويبدو أن هناك تطوراً في قواعد البروتوكول لأن رئيس البعثة القنصلية قد يقوم بزيارة بقية رؤساء البعثات القنصلية مهما كانت درجتهم.

(٤) إن مدة إنجاز الزيارات وردها تختلف باختلاف المكان وظروف العمل. وقد تمتد أحياناً أسبوعاً أو أسبوعين إذا كان السلك القنصلي كبيراً. وقد يتأخر رد الزيارات بانتظار إتمام الزيارات.

(٥) Wood and Serres: op. cit., P. 77.

نقله أو استفادته من إجازته الإدارية أو لأي سبب اخر يحول دون ممارسته مهامه[١]، فيستدعي ذلك تعيين رئيس موقت، لفترة زمنية يجب أن لا تطول[٢]، يعمل كرئيس بديل للبعثة القنصلية يدير شؤونها بالنيابة Ad Interim ويطلق عليه لقب القائم بالأعمال القنصلية بالنيابة Chargé d'Affaires Consulaires a.i طوال فترة غياب الرئيس الأصيل وحتى عودته أو تعيين رئيس جديد أصيل مكانه أو حتى تثبيت الرئيس بالنيابة في مركزه كرئيس أصيل. ولقد استقر التعامل الدولي في حقل العلاقات القنصلية على هذا الإجراء ونصت عليه القوانين الداخلية للدول[٣] والمعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية[٤]. وبالتالي كان لا بد لاتفاقية فيينا القنصلية من أن تكرس هذا التعامل، فجاءت المادة /١٥/ منها تنظم وضع هؤلاء الرؤساء بالنيابة وتنص في فقرتها الأولى على ما يلي:

«إذا كان رئيس البعثة القنصلية غير قادر على ممارسة وظائفه، أو إذا شغر مركزه، فبامكان رئيس بالنيابة أن يتصرف، بصفة موقتة، كرئيس بعثة قنصلية»[٥].

---

(١) إن الدولة الموفدة هي التي تقرر ما إذا كان رئيس البعثة غير قادر على ممارسة مهامه. راجع :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 14, Parag. 5.

(٢) لا يجب أن يتحول الرئيس الموقت إلى رئيس دائم بالفعل، رغم أن هذا يحدث أحياناً.
(Ibid, P. 14 par. 4).

(٣) كالتعليمات القنصلية الأميركية لعام ١٩٣٢ (قسم : ٢ و ٢٩)، والتعليمات البريطانية لعام ١٩٢٢ (الفصل الثامن، المادة ١١)، والقانون القنصلي السوفياتي، تاريخ ١٩٢٨/١/٨ (م ١٣ و م ١٥). راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /١٥/ من مشروعها القنصلي (U.N. I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 90. : كذلك راجع Consular Conference Vol. 2, P. 13.)

(٤) راجع مثلاً :
- المادة /٩/ من إتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨.
- الفقرة الأخيرة من المادة /١٤/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨.
- الفقرة الأولى من المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١.
- المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩.
- المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الأميركية لعام ١٩٦٤.
- المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦.

(٥) ويوازي وضع رئيس البعثة القنصلية بالنيابة في حقل العلاقات القنصلية وضع القائم بالأعمال بالنيابة Chargé d'affaires a. i. في حقل العلاقات الدبلوماسية. ومن هنا التشابه بين أحكام المادة /١٥/ من الاتفاقية القنصلية وأحكام المادة /١٩/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

ولكن كيف يتم اختيار رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة ؟ وما هي إجراءات تعيينهم ؟ وما هي واجبات الدولة المضيفة تجاههم ؟

أولاً ـ اختيار رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة

على الرغم من إغفال المادة /١٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية ذكر الأشخاص الذين تلجأ الدولة الموفدة عادة إلى تعيينهم رؤساء لبعثاتها القنصلية بالنيابة ، فإن الفقرة الأولى من مشروع لجنة القانون الدولي وتعليق اللجنة عليها أوردا أن هذا الاختيار يتم من بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية عينها أو في أية بعثة قنصلية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة ، أو من بين موظفي بعثة الدولة الموفدة الدبلوماسية . وفي حال عدم توافر واحد من هؤلاء يمكن اختيار رئيس البعثة بالنيابة من بين أحد مستخدمي البعثة القنصلية[1] .

واتبعت معاهدات قنصلية عدة هذه الطريقة في الاختيار[2] ولكن بعضها سمح بتعيين الرؤساء بالنيابة من بين القناصل الفخريين للدولة الموفدة[3] ، كما سمح بعضها الآخر بتعيينهم من بين المستخدمين المساعدين Assistant Employees في البعثة القنصلية[4] .

وبذلك يمكن القول أن الممارسة الحديثة في حقل العلاقات القنصلية تتيح ، في حال انتفاء النص المخالف في المعاهدات القنصلية أو القوانين الداخلية ، تعيين رؤساء البعثات القنصلية الموقتين من بين الفئات التالية :

١ ـ الموظفون القنصليون العاملون في البعثة عينها . ويحل غالباً محل

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 13, 14.

(٢) راجع :
- المادة الرابعة من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .
- المادة السادسة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة الأولى من المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٣) راجع المادة السادسة من المعاهدة القنصلية النمساوية ـ اليوغوسلافية لعام ١٩٦٠ .

(٤) راجع المادة التاسعة من إتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ بين الدول الأميركية .

الرئيس ، عند غيابه ، الموظف القنصلي الذي يليه رتبة . وتحدد قوانين الدولة الموفدة هذا الموظف .

٢ ـ الموظفون القنصليون العاملون في إحدى البعثات القنصلية للدولة الموفدة العاملة في الدولة المضيفة .

٣ ـ الموظفون الدبلوماسيون العاملون في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة .

ويحافظ هؤلاء الموظفون أثناء توليهم مهام رئيس البعثة القنصلية على صفتهم الدبلوماسية وعلى الحصانات والامتيازات الملازمة لهذه الصفة ، ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك . وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة /١٥/ من الاتفاقية القنصلية على ما يلي :

« عندما يعين ، في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة ، أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة ، رئيساً بالنيابة للبعثة القنصلية ، يستمر بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك »[١] .

ونشير إلى أن بعض الوفود في المؤتمر القنصلي ، عارضت حصر هذا التعيين بالموظفين الدبلوماسيين العاملين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في أراضي الدولة المضيفة ، وطالبت بإطلاقه بحيث يمكن تكليف أي موظف دبلوماسي من موظفي السلك الخارجي للدولة الموفدة بالمهمة[٢] ، ولكن المؤتمر لم يوافق على ذلك . وفي رأينا أن هذا الحصر لا يطبق إلاّ في حالة الاحتفاظ بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، فليس هناك ما يحول دون تعيين الدولة الموفدة لأحد أعضاء سلكها الخارجي ، من العاملين في الإدارة

(١) تضمنت المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا نصاً مشابهاً . راجع مثلاً :
ـ الفقرة /٣/ من المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة /٣/ من المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ الفقرة /٣/ من المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
(٢) راجع ما قاله مندوب تونس :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 14.

المركزية أو من العاملين في البعثات الأخرى المجاورة ، لتولي رئاسة البعثة القنصلية بالنيابة ، ولكن كموظف قنصلي لا دبلوماسي .

٤ ـ المستخدمون الإداريون والفنيون في البعثة القنصلية . ويعين أحدهم عند عدم تمكن الدولة من تعيين موظف من موظفي الفئات المذكورة أعلاه . ويتم هذا التعيين غالباً عند تغيب رئيس البعثة القنصلية لفترة قصيرة وفجائية ، فيتولى المكلف عندها تسيير الشؤون الإدارية الجارية Chargé of the Current Adminstrative Affaires[1] ، قياساً على ما جاء في المادة /١٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية التي أجازت تعيين أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين في البعثة الدبلوماسية رئيساً لها يتولى الشؤون الإدارية الجارية فيها . ولكنه يشترط ، عند ذلك ، الحصول على موافقة الدولة المضيفة .

٥ ـ أحد القناصل الفخريين ، إذا وافقت الدولة المضيفة على ذلك .

ثانياً ـ إجراءات تعيين رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة

أثناء مناقشة المؤتمرين نص المادة /١٥/ من مشروع لجنة القانون الدولي في اللجنة الأولى لمؤتمر فيينا القنصلي ، أثير جدل حول ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على تعيين رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة[2] ، ولكن المناقشة انتهت بإقرار حق الدولة المضيفة ، إذا هي أرادت ، في اشتراط الحصول على موافقتها المسبقة لدى تعيين رئيس للبعثة القنصلية بالنيابة من غير فئة الموظفين القنصليين أو الدبلوماسيين العاملين في أراضيها . وهكذا نصت الجملة الأخيرة من الفقرة الثانية من المادة /١٥/ على أن « بإمكان الدولة المضيفة أن تخضع لموافقتها قبول شخص ، ليس بموظف

---

(١) راجع الاقتراح الكندي . (U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 108) في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 65.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 184.

دبلوماسي ولا قنصلي للدولة الموفدة في الدولة المضيفة ، كرئيس للبعثة بالنيابة »[1] .

ولا يخضع تعيين رئيس البعثة القنصلية بالنيابة للإجراءات التي يتطلبها تعيين رئيس البعثة الأصيل ، فيكتفى عملاً بالفقرة الثانية من المادة /١٥/ من الاتفاقية القنصلية بإبلاغ « الإسم الكامل لرئيس البعثة بالنيابة ، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة ، بواسطة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة . وإذا لم يكن لهذه الدولة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة ، فبواسطة رئيس البعثة القنصلية ، فإذا لم يتمكن من ذلك ، فبواسطة أية سلطة مختصة في الدولة الموفدة . وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مسبقاً » .

ثالثاً ـ واجبات الدولة المضيفة تجاه رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة

وفقاً للفقرة الثالثة من المادة /١٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، ووفقاً لأحكام العديد من المعاهدات القنصلية[2] يتوجب على الدولة المضيفة تقديم كل مساعدة وحماية لرئيس البعثة القنصلية بالنيابة . وتطبق على الرئيس الوكيل خلال ممارسته مهامه أحكام اتفاقية فيينا القنصلية كما تطبق على الأصيل . غير أن للدولة الموفدة أن تمتنع عن منحه الامتيازات والحصانات والتسهيلات التي كانت تمنحها للرئيس الأصيل في حالة إذا لم تتوافر في الوكيل الشروط التي كانت تتوافر في الأصيل ، كأن يكون الرئيس البديل مثلاً من مواطني الدولة المضيفة .

---

(١) ولقد وردت أحكام مشابهة في المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا . راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٢) راجع :

- المادة /٩/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨ .
- المادة /٩/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- الفقرة الأولى من المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة /٢/ من المادة /٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة /٢/ من المادة /٤/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .
- الفقرة /٢/ من المادة /٨/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

الفقرة الرابعة

قواعد الأسبقية Precedence بين رؤساء البعثات القنصلية

تتكاثر البعثات القنصلية في المدن المهمة والمرافىء والمناطق التجارية ، ويتألف السلك القنصلي من أعداد كبيرة من الموظفين القنصليين ورؤساء البعثات القنصلية . ومن الطبيعي أن تكون هناك قواعد بروتوكولية تحدد أصول الأسبقية بين رؤساء هذه البعثات . وقبل وضع اتفاقية فيينا القنصلية لم تكن هذه القواعد موحدة واضحة بل كانت مجرد قواعد تختلف من دولة إلى أخرى . وحاولت لجنة القانون الدولي في المادة /١٦/ من مشروعها القنصلي إقرار القواعد الأكثر انتشاراً بين الدول[١] . وبعد مناقشة مستفيضة[٢] توصل مؤتمر فيينا إلى إقرار المادة /١٦/ من الاتفاقية التي حددت أصول الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية على الشكل التالي :

«١ ـ لرؤساء البعثات القنصلية ترتيب في كل فئة وفقاً لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية .

٢ ـ إذا أجيز لرئيس البعثة القنصلية ممارسة وظائفه ، بصفة موقتة ، قبل الحصول على الإجازة القنصلية ، فإن تاريخ هذا القبول الموقت هو الذي يحدد ترتيب الأسبقية . ويحافظ على هذا الترتيب بعد منحه الإجازة القنصلية .

٣ ـ إن ترتيب الأسبقية بين إثنين أو أكثر من رؤساءالبعثات القنصلية الذين تسلموا الإجازات القنصلية أو القبول الموقت في التاريخ عينه ، يحدد بتاريخ تقديم كتاب تفويضهم أو ما يشابهه ، أو بتاريخ إبلاغ الدولة المضيفة المنصوص عليه في الفقرة /٣/ من المادة /١١/ .

٤ ـ يأتي ترتيب الرؤساء بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية . ويكون ترتيبهم فيما بينهم وفقاً للتواريخ التي تسلموا فيها وظائفهم كرؤساء بالنيابة والتي حددتها التبليغات المنصوص عليها في الفقرة /٢/ من المادة /١٥/ .

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 14.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 188 - 190.

٥ ـ يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الموظفين القنصليين الفخريين في كل فئة بعد رؤساء البعثات المسلكيين ، وفقاً للنظام والقواعد المقررة في الفقرات السابقة .

٦ ـ لرؤساء البعثات القنصلية الأسبقية على جميع الموظفين القنصليين الذين لا يملكون هذه الصفة » .

وبالاستناد إلى هذه المادة ، والرجوع إلى التطبيق العملي لأحكامها ، يمكننا تحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية على الشكل التالي[١] :

أولاً ـ قواعد الأسبقية داخل السلك القنصلي

١ ـ يتقدم رؤساء البعثات القنصلية من مسلكيين أو فخريين ، إلى أية درجة انتموا ، على جميع الموظفين القنصليين من غير رؤساء البعثات مهما علت درجاتهم .

٢ ـ يتقدم رؤساء البعثات القنصلية ، من مسلكيين أو فخريين ، على جميع رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة ، ويتقدم هؤلاء ، إلى أية درجة انتموا ، على جميع الموظفين القنصليين .

٣ ـ يتقدم رؤساء البعثات القنصلية من رتبة قنصل عام ، مسلكيين كانوا أم فخريين ، على رؤساء البعثات من رتبة قنصل ، ويتقدم هؤلاء على رؤساء البعثات من رتبة نائب قنصل ، وهكذا . . .

٤ ـ يتقدم في ذات الفئة رؤساء البعثات المسلكيين على رؤساء البعثات القنصلية من القناصل الفخريين . فالقنصل العام المسلكي يتقدم على القنصل العام الفخري ، والقنصل ألمسلكي يتقدم على القنصل الفخري ، وهكذا . . .

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة « قواعد البروتوكول » . المذكور . ص ٢٣٣ ـ ٢٣٥ . كذلك :

- Sen, B: «Handbook», P. 223.

- Wood and Serres: op. cit., PP. 97 - 98.

٥ ـ يحدد ترتيب رؤساء البعثات القنصلية الذين ينتمون إلى ذات الرتبة (قنصل عام ، قنصل ، نائب قنصل . . .)، مسلكين كانوا أم فخريين ، وفقاً لتاريخ حصولهم على الإجازة القنصلية . وإن سبق حصولهم على هذه الإجازة منحهم القبول الموقت من الدولة المضيفة ، فوفقاً لتاريخ هذا القبول ، مهما تأخر تاريخ حصولهم على الإجازة القنصلية . وفي حالة تطابق هذا التاريخ بالنسبة إلى رئيسين أو أكثر يلجأ من أجل تحديد الأسبقية إلى تاريخ تقديم كتاب التفويض القنصلي أو أية وثيقة مشابهة له ، أو إلى تاريخ إعلام الدولة الموفدة الدولة المضيفة بتعيين صاحب العلاقة رئيساً للبعثة القنصلية إذا وافقت الدولة المضيفة على هذه الطريقة في التعيين .

ونشير إلى أن التاريخ هنا لا يعني اليوم فقط بل الساعة أيضاً[١] ، وإن الاتفاقية القنصلية لم تحتفظ ، كما فعلت الاتفاقية الدبلوماسية ، بحقوق الأسبقية التي تمنحها الدول الكاثوليكية عادة لممثل الكرسي الرسولي[٢] . فلقد طلب الوفد البابوي إلى المؤتمر القنصلي من وفد الكونغو سحب اقتراحه بإدراج فقرة خاصة حول هذا الموضوع[٣] على الرغم من أن الدولة البابوية قد تلجأ لتعيين قناصل لها في المستقبل[٤] .

ثانياً ـ قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية ورؤساء البعثات القنصلية

على الرغم من أن السلك القنصلي يكون عادة في مدن ومناطق لا يكون فيها السلك الدبلوماسي ، فإن هذا لا يمنع من وجود سلك قنصلي في العاصمة السياسية عينها . وفي هذه الحالة تطبق قواعد الأسبقية الآتية :

---

(١) تنص المادة /١٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية على أن ترتيب تقدم رؤساء البعثات الدبلوماسية المنتمين لفئة واحدة يحدد حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم (تاريخ وساعة تقديم أوراق اعتمادهم أو تقديم صورة عنها إلى وزير الخارجية ، والمهم هو توحيد القاعدة في الدولة الواحدة) .

(٢) راجع الفقرة /٣/ من المادة /١٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية والتي عارضتها الدول الشيوعية بشدة أثناء مناقشتها في المؤتمر الدبلوماسي . ويمكن الاطلاع على مناقشة هذه الفقرة في :
U.N. Diplomatic Conference Vol, 1, PP. 121 - 123.

(٣) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 134; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 68.

(٤) U.N. Consular Conference Vol. 1, P. 189.

١ - تطبق على القائمين بالأعمال القنصلية في السفارات وعلى رؤساء الأقسام القنصلية فيها قواعد الأسبقية الدبلوماسية التي ترعى وضعهم وفقاً لدرجاتهم الدبلوماسية .

٢ - يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية بعد ترتيب رؤساء البعثات الدبلوماسية ، إلا أن بعض الدول تقدم القناصل العامين على القائمين بالأعمال بالنيابة متى كانت رتبتهم أقل من رتبة وزير مفوض[١] . والواقع أن قيام غالبية الدول بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي دفع بها عند تحديدها لقواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية وبين الدبلوماسيين من غير رؤساء البعثات إلى اعتماد درجة رئيس البعثة القنصلية في السلك الخارجي لبلاده فيقدم القنصل العام مثلاً وهو من رتبة مستشار في بعض الدول أو سكرتير أول في دول أخرى على من هم أدنى منه رتبة في السلك الدبلوماسي . وليس هناك من قواعد عامة في هذا المجال . ويترك لإدارة المراسم في وزارة خارجية الدولة المضيفة تحديد قواعد الأسبقية .

ثالثاً - قواعد الأسبقية الأخرى

هناك قواعد أسبقية معينة تتبعها غالبية الدول يمكن تلخيصها كالآتي[٢] :

١ - في الحفلات التي تقيمها جالية الدولة الموفدة أو تحضرها ، يأتي ترتيب رئيس البعثة القنصلية بعد رئيس البعثة الدبلوماسية . أما القائمون بالأعمال القنصلية في السفارات ورؤساء الأقسام القنصلية فيها فتحدد درجاتهم الدبلوماسية أسبقيتهم .

٢ - يتقدم رؤساء البعثات القنصلية في الحفلات الرسمية على الملحقين العسكريين .

٣ - تحدد أسبقية رؤساء البعثات القنصلية في المحافظات بعد أعلى مسؤول إداري فيها مدنياً كان أم عسكرياً (المحافظ غالباً . . .) ويجلسون في

---

(١) كما هو مطبق في الهند مثلاً . راجع :

Sen, B. : «Handbook», P. 225.

(٢) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : المذكور . ص ٢٣٤ - ٢٣٥ . كذلك :

Wood and serres: op. cit. PP. 97 - 98.

الحفلات الرسمية عن يمينه في الغالب بينما يجلس كبار موظفي الدولة عن يساره . وغالباً ما يجلس السلك القنصلي (كما هو الوضع بالنسبة للسلك الدبلوماسي) في الحفلات الرسمية مجتمعاً ، أي وحدة واحدة ، وفي مكان مستقل عن مكان جلوس المسؤولين المحليين .

النبذة الثانية

تعيين الموظفين القنصليين

تتألف البعثة القنصلية من رئيس وعدد من الموظفين القنصليين والمستخدمين يختلف عددهم بين بعثة وأخرى ، ويتزايد أو يتناقص تبعاً لحجم البعثة وأهميتها ومكانها . وتكرس إتفاقية فيينا القنصلية ما استقر عليه القانون الدولي العرفي والتعاهدي في هذا المجال من حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي بعثاتها القنصلية بملء حريتها مع الاحتفاظ بحق الدولة المضيفة في عدم قبولهم وحقها في حصر عددهم في بعثة معينة ضمن حدود تتناسب وحجم البعثة وحاجات العمل فيها . ويؤلف مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينة ما السلك القنصلي الذي له عميده ، وهناك قواعد أسبقية معينة تطبق على أعضائه . فما هي المبادىء العامة لتعيين الموظفين القنصليين ؟ وما هي إجراءات التعيين ؟ وما هي قواعد الأسبقية في السلك القنصلي ؟

الفقرة الأولى

المبادىء العامة لتعيين الموظفين القنصليين

يمكن إيجاز هذه المبادىء بأربعة ، يتعلق الأول منها بحق الدولة الموفدة في تعيين موظفيها القنصليين بملء حريتها ، بينما تتعلق المبادىء الأخرى بالقيود التي يحق للدولة المضيفة ممارستها[1] .

---

(١) راجع :

Dalloz: «Droit International», P. 529.

أولاً ـ حق الدولة الموفدة في تعيين موظفيها القنصليين بملء حريتها

يقابل حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي البعثة واجب الدولة المضيفة في قبول مبدأ التعيين. وهذا الحق وذاك الواجب ينبعان من موافقة الدولتين على إقامة العلاقات القنصلية بينهما باعتبار أن إقامتها تبقى دون مضمون إن لم تتم ممارستها. وممارستها تفرض وجود موظفين قنصليين ومستخدمين في البعثة يقومون بمعاونة رئيسها في تسيير شؤونها. ولولا وجود هؤلاء لعجز الرئيس في الغالب عن القيام بأعمال البعثة بمفرده مما يؤدي إلى شلها. فللدولة الموفدة إذن كامل الحق بأن تعيّن بملء حريتها موظفي بعثتها القنصليين والإداريين والفنيين وأن تحدد عددهم، ضمن حدود معقولة وعادية، ورتبهم. ويخضع إختيارهم للقوانين الداخلية لهذه الدولة. ولقد تكرّس هذا الحق في معاهدات قنصلية عدة، ضمنياً عبر تبيان إجراءات تعيينهم، أو صراحة عبر نصوص واضحة. فبريطانيا مثلاً ضمنت غالبية معاهداتها القنصلية نصاً صريحاً كرس هذا الحق[1]. ولقد كان من الطبيعي أن يتصدر هذا الحق المادة /١٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية التي نصت على أنه: «مع مراعاة أحكام المواد ٢٠ و٢٢ و٢٣ من هذه الاتفاقية، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية».

ثانياً ـ حق الدولة المضيفة في تحديد عدد موظفي البعثة القنصلية

تكرر المادة /٢٠/ من إتفاقية فيينا القنصلية أحكام الفقرة الأولى من المادة /١١/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية وتتيح بالتالي «للدولة المضيفة في حالة غياب اتفاق صريح يحدد عدد موظفي البعثة القنصلية أن تطلب إبقاء هذا

---

(١) نذكر المعاهدات القنصلية التي عقدتها بريطانيا مع: الولايات المتحدة عام ١٩٥١ (الفقرة /٢/ من المادة /٦/) ومع النروج عام ١٩٥١ (المادة ٦) ومع فرنسا عام ١٩٥١ (الفقرة /٣/ من المادة /٦/) ومع السويد عام١٩٥٢ (المادة ٦) ومع اليونان عام ١٩٥٣ (المادة ٦) ومع إيطاليا عام ١٩٥٤ (المادة ٤) ومع المكسيك عام ١٩٥٤ (الفقرة /١/ من المادة ٤) ومع ألمانيا الفدرالية عام ١٩٥٦ (الفقرة /١/ من المادة ٤) راجع:

U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 16.

العدد ضمن حدود ما تراه معقولاً وعادياً مع مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في المنطقة القنصلية وحاجات البعثة القنصلية المعنية » .

وأثار نص هذه المادة تحفظات دول عدة اعتبرت أن ظروف العمل القنصلي تختلف عن ظروف العمل الدبلوماسي ، فطالبت بالغائها ، خاصة وأن الموظفين القنصليين لا يتمتعون بنفس الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الدبلوماسيون والتي تدفع الدول للحد من عددهم[1] .

غير أن الممارسة الدولية التي سبق لبعض الدول اعتمادها تطبيقاً لمبدأ التعادل القنصلي Consular Parity الذي يقضي بتحقيق التوازن بين عدد البعثات المتبادلة بين دولتين وكذلك بين أعداد الموظفين القنصليين العاملين فيها ، بالاضافة الى رغبة الدول الصغيرة الناشئة في الحد من حجم البعثات القنصلية في أراضيها نظراً لإساءة استعمال هذه البعثات لصلاحياتها في الماضي[2]،ولما قد تخلقه كثرة عدد الموظفين القنصليين فيها من حساسية لدى السكان المحليين بسبب حصاناتهم وامتيازاتهم ومستوى معيشتهم الرفيع ، ولما قد يصاحب تزايد عددهم من مشاكل (حياتية) تتعلق بتوفير المسكن والمأكل لهم[3] . . . . غير أن كل ذلك أدى إلى انتصار الرأي المطالب بإقرار المادة ، فبرزت قاعدة دولية جديدة تتيح للدولة المضيفة التدخل للحد من حجم البعثات القنصلية العاملة في أراضيها .

أما الأمر الذي كان مثار جدل فهو تحديد المعيار الذي يحق للدولة المضيفة اعتماده من أجل تحديد حجم بعثة قنصلية ما بحيث لا تترك لها حرية التحديد وفقاً لمقاييس شخصية . وقد توصل المؤتمرون الى وضع قاعدتين رئيسيتين : الأولى تترك للدول حق تحديد عدد أفراد البعثات القنصلية باتفاقها الصريح المتبادل ، والثانية تترك للدولة المضيفة ، في غياب هذا الاتفاق ،

---

(١) - Sen, B: «Handbook», P. 217.

(٢) في عهد عصبة الأمم مثلاً اتهمت أثيوبيا إيطاليا بتعيين قنصل إيطالي مع تسعين رجلاً لحراسته في منطقة ليس فيها إيطالي واحد . راجع :

Lee : «Consular Law», P. 37.

(٣) راجع ما قاله مندوب نيجيريا أثناء مناقشة المادة في المؤتمر القنصلي ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 200.

تحديد عدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً Reasonable and Normal ، على أن يتم ذلك بشكل موضوعي يراعي ظروف المنطقة القنصلية وأوضاعها وحجم العمل في البعثة القنصلية تبعاً لمركزها وأهميتها التجارية واتساع المنطقة القنصلية الجغرافي وعدد الجالية فيها. ومن الطبيعي أن لا تلجأ الدولة المضيفة الى تطبيق حقها في تقليص عدد موظفي البعثة القنصلية إلى ما هو معقول وعادي إلاّ عند عدم التوصل إلى اتفاق ودي مع الدولة الموفدة على تحديد هذا العدد(١) .

ومما لا شك فيه أن إقرار الإتفاقية القنصلية لهذا المعيار الموضوعي يحدّ من الإحتكاكات الدولية التي قد تقع نتيجة إقدام بعض الدول المضيفة على إنقاص عدد موظفي البعثة القنصلية لدولة ما بشكل تعسفي لا يتفق أبداً مع حجم أعمالها القنصلية . وهذا ما حدث مثلاً في كوبا في ١٩٦١/١/٢ ، عندما طلبت من الولايات المتحدة إنقاص عدد الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين فيها ، وأمثالهم من الكوبيين العاملين في الولايات المتحدة خلال ٤٨ ساعة ، إثر الأزمة السياسية بين البلدين ، علماً بأن عدد الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في السفارة الأميركية في هافانا كان يعد يومها بالمئات نظراً لحجم العمل الهائل فيها ، فقد منحت خلال الخمسة أشهر الأخيرة من عام ١٩٦٠ أكثر من ٣٤٠٠٠ تأشيرة قنصلية . ولقد أدى هذا الطلب الى قطع الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية مع كوبا(٢) .

ولكن ما الحل إذا اعتبرت الدولة الموفدة أن الدولة المضيفة قد تعسفت في تطبيق هذا المعيار؟ الحل هو في اللجوء إلى أحكام البروتوكول الاختياري لحل المنازعات بين أطراف الاتفاقية القنصلية إذا كانت الدولتان المتنازعتان طرفين فيه(٣) ، ونشك في إمكان إحالة الخلاف الى محكمة العدل الدولية نظراً لارتباطه بجوانب سياسية أكثر منها قانونية(٤) .

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 16.

(٢) Lee : «Vienna Convention», PP. 37 - 38.

(٣) Ibid, P. 40.

(٤) راجع رأي المندوب الهندي الدكتور Rao حول الموضوع ، في :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 203.

ثالثاً ـ ضرورة الحصول على موافقة الدولة المضيفة في حالات معينة تتعلق بجنسية الموظف

إن المادة /٢٢/ من إتفاقية فيينا القنصلية لا تجيز تعيين موظفين قنصليين من رعايا الدولة المضيفة إلاّ بعد موافقتها الصريحة والمسبقة على ذلك ، وتحتفظ بحق سحب موافقتها في كل لحظة .

ومنحت المادة عينها الدولة المضيفة كذلك ، وإذا هي شاءت ، حق اشتراط موافقتها المسبقة والصريحة في حالة تعيين الموظفين القنصليين من بين رعايا دولة ثالثة لا يحملون جنسية الدولة الموفدة . وقد بحثنا هذه الأمور عندما درسنا موضوع جنسية الموظفين القنصليين من مسلكيين وفخريين .

رابعاً ـ حق الدولة المضيفة في رفض قبول موظف قنصلي أجنبي

ينبع هذا الحق من مبدأ سيادة الدولة على إقليمها . وقد أقره العرف الدولي وكرسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي أقرت غالبيتها عدم إلزام الدولة المضيفة تبيان أسباب رفضها لقبول الموظف القنصلي[1] . وهذا ما انتهت إليه إتفاقية فيينا القنصلية في الفقرة الرابعة من المادة /٢٣/ .

وعلى الدولة الموفدة أن تقوم بسحب تعيين موظفها القنصلي في حال رفض الدولة المضيفة القبول به .فالفقرة الثالثة من المادة /٢٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية تنص على أنه :

« يمكن اعتبار من عيّن عضواً في بعثة قنصلية شخصاً غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة ، أو (إذا كان موجوداً فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية . وعلى الدولة الموفدة ، في مثل هذه الحالة ، سحب التعيين .

---

(١) كالمادة /٤/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

الفقرة الثانية
إجراءات التعيين

كان العرف الدولي المتبع حتى نهاية النصف الأول من القرن العشرين يقضي بضرورة صدور كتاب تفويض لكل موظف قنصلي وبضرورة حصوله على إجازة قنصلية تخوّله ممارسة مهامه في الدولة المضيفة . ولم تكن الإتفاقات والمعاهدات القنصلية الثنائية تميّز بين إجراءات التعيين المتعلقة برؤساء البعثات القنصلية وتلك المتعلقة بموظفي هذه البعثات[1] . ولم تميز المؤلفات العامة في حقل القانون الدولي[2] كذلك بين الأمرين . وكانت قوانين بعض الدول[3] قبل وضع إتفاقية فيينا وحتى بعدها تشترط ضرورة حصول موظفيها العاملين في الخارج والموظفين القنصليين العاملين لديها على الاجازة القنصلية . ومع إطلالة النصف الثاني من القرن العشرين وتزايد انتشار البعثات القنصلية، شهدت العلاقات القنصلية بداية تحوّل أساسي في كيفية تعيين موظفي البعثات القنصلية ، وإذا بالمعاهدة القنصلية الفرنسية ـ البريطانية لعام ١٩٥١[4] تتيح ، في الفقرة الرابعة من مادتها الرابعة ، للموظفين القنصليين من غير رؤساء البعثات القنصلية ممارسة وظائفهم والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية دون أي إعلام سابق للدولة المضيفة إلاّ عند اعتراضها على ذلك . ثم جاءت المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السويدية لعام ١٩٥٥ تستثني موظفي البعثات القنصلية من ضرورة الحصول على الإجازة

---

(١) راجع مثلاً إتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام ١٩٢٨ ، ومشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ ، والمعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .

(٢) مثل المؤلفات التالية :

- Oppenheim: «International Law».
- Hyde: «International Law».
- Moore: «Digest of International Law».
- Hackworth: «Digest of International Law».

(٣) كالولايات المتحدة وبريطانيا وهولندا وأوستراليا وإيطاليا . راجع مناقشات المادة /٨/ من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي في :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 168 - 170.

(٤) U.N.T.S., Vol. 330., P. 146.

القنصلية[1] . ويمكن القول أن فرنسا كانت السباقة في اعتماد هذا الاتجاه الجديد بينما استمرت بريطانيا والولايات المتحدة ودول الكومنولث البريطاني ودول عديدة أخرى في تمسكها بضرورة الحصول لجميع موظفي البعثات القنصلية على إجازات قنصلية وذلك حتى بعد صدور إتفاقية فيينا القنصلية[2] . وقد وجدت لجنة القانون الدولي نفسها عند بدء عملها في إعداد مشروع الاتفاقية القنصلية أمام هذين الاتجاهين ، فكان عليها أن توفق بينهما فتعتمد الاتجاه الحديث كقاعدة أساسية وتعتبر أن ضرورة الحصول على القبول الموقت أو على الإجازة القنصلية يقتصر فقط على رؤساء البعثات القنصلية ويشمل حكماً كافة نشاطات البعثة وموظفيها . ولم تقفل اللجنة الباب في وجه الإتجاه القديم ، فأبقت للدول حق طلب الإجازة القنصلية لموظفيها القنصليين العاملين في الخارج وحق منح الإجازة عينها للموظفين القنصليين الأجانب العاملين لديها ، وذلك إذا كانت قوانينها الداخلية تنص على ذلك[3] .

وانقسم المؤتمرون في فيينا بين مؤيد لاتجاه اللجنة ومعارض له ، ولكن الانتصار كتب للاتجاه الحديث فحصرت المادة /١٢/ ضرورة الحصول على الاجازة القنصلية برؤساء البعثات القنصلية ونصت الفقرتان ٣ و٤ من المادة /١٩/ على ما يلي :

«٣ـ بامكان الدولة الموفدة ، عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها ، أن تطلب من الدولة المضيفة منح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية .

٤ ـ بإمكان الدولة المضيفة ، عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها ، أن تمنح

---

(١) - U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 168.

(٢) يبدو أن الولايات المتحدة بدأت تعترف بهذا التحول الجديد ابتداء من منتصف الخمسينات إذ ورد في تعليماتها القنصلية في هذه الفترة بأن الموظف القنصلي يباشر مهامه في الدول التي لا تمنح إجازات قنصلية ، بمجرد إعلان قبوله في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى . كما أن المحكمة العليا في نيويورك قضت في قضية Morrachini V. Morrachini. بأن الاعتراف بالموظف القنصلي من قبل السلطة التنفيذية كاف لممارسة مهامه ولو لم تصدر له إجازة قنصلية . راجع :
Lee : «Consular Law», PP. 29 - 30.

(٣) راجع المادة /١٩/ من مشروع اللجنة وتعليقها عليه ، في :
U.N. Consular Conference; Vol. 2, PP. 15 — 16.

إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية » .

ومع إقرار مبدأ عدم اشتراط حصول موظفي البعثات القنصلية من غير رؤسائها على الإجازة القنصلية ، كان لا بد من النص على الاجراءات البديلة التي يجب اتخاذها عند تعيينهم . ولهذا ورد في الفقرة الثانية من المادة /١٩/ :

« تبلغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة ، ضمن مدة كافية تتيح لها ، إذا رغبت في ذلك ، ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة /٣/ من المادة /٢٣/ ، أسماء وفئات ودرجات جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية » .

ويتم التبليغ ، وفقاً للمادة /٢٤/ من الاتفاقية ، عبر مذكرة توجهها البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة (وفي حال عدم وجودها ، البعثة القنصلية عينها) إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى أية سلطة مختصة تحددها هذه الوزارة .

ولهذا التبليغ أهمية خاصة تخدم مصالح الدولتين بتسهيل عمل الموظفين وإفادتهم من الحصانات والإمتيازات القنصلية ، مع العلم أن التبليغ ليس شرطاً لاكتساب الموظف صفته القنصلية وتمتعه بالحصانات والامتيازات إلّا إذا كان من المقيمين في أراضي الدولة المضيفة عند تعيينه[١] . وقد أيد قرار للمحكمة العليا في الدانمارك صادر في ١٩٥٦/١٢/١٧ ما توصلت إليه المحاكم الدنيا في قضية In re B.Jornnson من أن عدم تبليغ تعيين موظف إيسلندي ، مقيم في الأراضي الدانماركية بشكل دائم ، في القسم القنصلي لسفارة إيسلندا في الدانمارك يحول دون اكتسابه الحصانة القضائية ، لأن اكتسابه الصفة الدبلوماسية (أو القنصلية) بالنسبة الى الدولة المضيفة لا يقوم إلّا بتمام هذا التبليغ الذي يسمح لسلطات هذه الدولة باعلان رفض قبوله إذا رأت ما يستوجب ذلك[٢] .

---

(١) راجع المادة /٥٣/ من الاتفاقية القنصلية .

(٢) وكان قد سبق لوزارة الخارجية الدانماركية أن رفضت منح الموظف نفسه إجازة قنصلية عندما طلبت أيسلندا القبول بتعيينه قنصلاً لها في الدانمارك ، وذلك بسبب خرقه السابق للقوانين الدانماركية . وكان من المرجح لو تم تبليغها بتعيينه في القسم القنصلي في السفارة أن ترفض قبول ذلك . راجع =

وبالاضافة إلى تبليغ سلطات الدولة المضيفة بالتعيين ، يجب تبليغها كذلك بوصول الموظف الى أراضيها ومغادرته لها ووصول أفراد عائلته وخدمه الخاصين لهذه الأراضي ومغادرتهم لها ، كما يجب ، إذا أمكن ، إعلام هذه السلطات مسبقاً[1] بوصول ومغادرة هؤلاء ، وإعلامها بكل تعديل يطرأ على الوضع المهني لأي موظف من موظفي البعثة كترقيته وإنهاء عمله ، وعلى الوضع الشخصي كزواجه أو طلاقه أو قدوم مولود له (إن كانت الزوجة أو المولود من المقيمين مع الزوج) أو صرف أحد خدمه من الخدمة ، وإعلامها باستخدام أو صرف أي موظف في البعثة أو في الخدمة الخاصة إذا كان من المقيمين إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة وإذا كان استخدامه يؤدي الى تمتعه بشيء من الحصانات والامتيازات القنصلية . وقد نصت المادة /٢٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية على جميع هذه الاجراءات على الشكل التالي :

«١ ـ يجب تبليغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أو السلطة التي تعينها هذه الوزارة الأمور التالية :

(أ) تعيين موظفي البعثة القنصلية ، ووصولهم بعد تعيينهم الى البعثة القنصلية ، ومغادرتهم النهائية أو انتهاء وظائفهم وكذلك أي تعديل قد يحدث أثناء خدمتهم في البعثة القنصلية ويتعلق بوضعهم .

(ب) الوصول والمغادرة النهائية لكل فرد من عائلة موظف في البعثة القنصلية يشكل جزءاً من أسرته ، وعند الاقتضاء ، كل عملية إنضمام شخص الى تلك العائلة أو انفصاله عنها .

(جـ) الوصول والمغادرة النهائية للخدم الخاصين ، وعند الاقتضاء نهاية خدمتهم بهذه الصفة .

= هذه القضية في :

International Law Reports, 1956, Vol. 2, PP. 446 - 448.

(١) راجع :

ـ المادة /٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

ـ المادة /٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

وتلزم بعض المعاهدات القنصلية أن يكون هذا التبليغ مسبقاً كالفقرة /٦/ من المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

(د) إستخدام وصرف الأشخاص المقيمين في الدولة المضيفة كموظفين في البعثة القنصلية أو أعضاء في الخدمة الخاصة يستفيدون من الامتيازات والحصانات .

٢ ـ إن الوصول والمغادرة النهائية يجب ، كلما أمكن ذلك ، أن يخضعا كذلك للتبليغ المسبق » .

وتقوم الدولة المضيفة باصدار المستندات اللازمة لكل موظف من أجل إثبات صفته القنصلية ووظيفته أثناء ممارسته مهامه في أراضيها[١] .

الفقرة الثالثة

السلك القنصلي وقواعد الأسبقية

السلك القنصلي مؤسسة تتألف من مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينة ما وهي ذات طبيعة خاصة Private Association لا عامّة . ولقد تقدم رئيس جمعية القناصل الأجانب في لندن عام ١٩٠٣ الى وزارة الخارجية البريطانية بمذكرة يطلب فيها الاعتراف الرسمي بمؤسسة السلك القنصلي ، فوجهت الخارجية البريطانية على الأثر تعميماً إلى بعثاتها في الخارج تطلب معلومات عن وضع هذه المؤسسة في الدول الأخرى، فجاء جواب بعثاتها في كل من باريس وفيينا وبرلين وبون ومدريد وسان بترسبورغ ينفي وجود أي اعتراف رسمي بهذه المؤسسة في تلك المدن[٢] . وخلال مؤتمري فيينا الدبلوماسي والقنصلي صرف النظر عن تضمين أي من الاتفاقيتين مادة تتعلق بمؤسسة السلك القنصلي أو السلك الدبلوماسي نظراً لعدم تولي هذه المؤسسة أية وظائف محددة ، فوظائفها تقتصر على العلاقات الداخلية بين أعضاء السلك ذاته[٣] .

ومن جهة أخرى يسمى عميداً للسلك القنصلي أقدم قنصل عام مسلكي

---

(١) راجع الفقرة /٦/ من المادة (٢) من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

(٢) B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 8.

(٣) U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1 PP. 123 - 124.

في السلك وتطبق القواعد المشار اليها سابقاً والمتعلقة بالأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية لتحديد هذه الأقدمية . وفي حال غياب العميد يتولى العمادة من يليه في الأسبقية[١] . ويتقدم عميد السلك القنصلي جميع موظفي السلك ويتكلم باسمهم ويعامل معاملة مراسمية مميزة ويعلم زملاءه بكل ما يتعلق بالسلك كهيئة وبهم كجماعة وينقل اليهم ما تكلفه الدولة المضيفة بنقله . وينظم حفلات الوداع التي يقيمها السلك عند مغادرة أحد أعضائه من رؤساء البعثات القنصلية مركز عمله بصفة نهائية إذ يتم تقديم الهدية التذكارية له . ويقوم عميد السلك القنصلي كذلك بتزويد زملائه الجدد بالمعلومات الضرورية المتعلقة بالعرف المحلي والقواعد المحلية والحصانات والامتيازات . . . وعلى هذا العميد أن يحتفظ بلائحة كاملة حديثة لأعضاء السلك الذي يرئسه[٢] .

ولتحديد قواعد الأسبقية بين أعضاء السلك القنصلي جاءت المادة /٢١/ من إتفاقية فيينا القنصلية تنص أن « على البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة ، أو ، عند عدم وجودها في الدولة المضيفة ، على رئيس البعثة القنصلية ، إبلاغ ترتيب الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية ، وكل تعديل يطرأ عليه ، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة»[٣] . وتقوم وزارة خارجية الدولة المضيفة عادة وبشكل دوري بوضع لائحة قنصلية مستقلة تتضمن أسماء جميع الموظفين القنصليين وفقاً لما تتبلغه من البعثات القنصلية عن أسبقيتهم . وقد تكتفي بتخصيص قسم تلحقه باللائحة الدبلوماسية التي تصدرها وتنشر فيه أسماء أعضاء السلك القنصلي ودرجاتهم .

أما ترتيب الأسبقية بين موظفي البعثات القنصلية المختلفة فيتحدد وفقاً

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : المذكور . ص ٢٣٥ . وقد يختار القناصل الفخريون عميداً مستقلاً لهم .

(٢) Wood and Serres: op. cit., P. 99.

(٣) ونص هذه المادة مماثل لنص المادة /١٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية . راجع مناقشة المادة /٢١/ هذه في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 203 - 205.

لدرجاتهم بحيث يتقدم القناصل على نواب القناصل مثلاً . ولتحديد الأسبقية بين الموظفين من الدرجة عينها تعتمد الأقدمية في وصولهم إلى الدولة المضيفة حسب التاريخ الوارد في كتب تبليغ هذا الوصول . ويذكر تاريخ مباشرة العمل (وهو غالباً تاريخ الوصول عينه) إلى جانب إسم كل موظف في اللائحة القنصلية .

وللائحة القنصلية أهمية مماثلة للائحة الدبلوماسية . فبالاضافة إلى دورها كمرجع يلجأ إليه لتحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية وبين موظفي هذه البعثات فإنها تستعمل كذلك كدليل ، وإن لم يكن حاسماً ، يثبت الصفة القنصلية لمن يرد إسمه فيها . ومن هنا ينبغي لكل موظف قنصلي التأكد من ورود اسمه ودرجته وتاريخ مباشرته لمهمته في هذه اللائحة بشكل صحيح[١] .

---

(١) sen, B: «Handbook», P. 222.

الفصل الثالث

العلاقات القنصلية والاعتراف بالدول والحكومات

تثير مسألة إنشاء علاقات قنصلية جديدة أو استمرار علاقات سابقة مع دول أو حكومات غير معترف بها جدلاً قانونياً يتعلق بالمدى الذي يمكن معه اعتبار قيام هذه العلاقات بمثابة اعتراف ضمني بالدول أو بالحكومات غير المعترف بها .

ويفترض الاعتراف كما هو معروف إنشاء علاقات رسمية طبيعية بين الدولتين المعترفة والمعترف بها أو بحكومتها ، أو على الأقل تبلور الاستعداد لقيام هذه العلاقات بين الدولتين[١] . والاعتراف بحد ذاته عمل إرادي ينبع من صميم سيادة الدولة ويرتبط بحقها في ممارستها لهذه السيادة على الصعيد الدولي . ولا يثير التعبير عن هذه الإرادة أي إشكال متى جاء صريحاً كإصدار الدولة إعلاناً رسمياً بالاعتراف أو بياناً تنفي فيه توافر نية الاعتراف لديها . إلاَّ أن الوضع يختلف في حالة الاعتراف الضمني الذي يقوم على استنتاج توافر نية الاعتراف من خلال تحليل تصرفات ووقائع معينة ، كتبادل السفراء وإقامة العلاقات القنصلية أو إصدار الاجازة القنصلية . . . ويجب أن تبرز نية الاعتراف بعد تحليل الظروف والوقائع بشكل واضح لا مجال للشك فيه[٢] .

ولقد تضاربت الآراء حول مدى اعتبار قيام العلاقات القنصلية بين دولتين دلالة على اعتراف كل منهما بالأخرى بشكل ضمني ، فاعتبر البعض أن العلاقات القنصلية تختلف في طبيعتها عن العلاقات الدبلوماسية لاهتمامها

---

(١) Whiteman: «Digest», Vol. 2. P. 48.

(٢) Ibid.

بمسائل تجارية واقتصادية وسياحية وثقافية لا نتائج سياسية لها . وقد لا تتوافر نية الاعتراف عند مباشرتها ، بعكس الوضع عند مباشرة العلاقات الدبلوماسية . ثم إن العلاقات القنصلية قد تستمر بعد قطع العلاقات الدبلوماسية . غير أن البعض الآخر اعتبر أن مباشرة العلاقات القنصلية كمباشرة العلاقات الدبلوماسية عمل من أعمال السيادة تمارسه الدول بواسطة حكوماتها وبالتالي فإن مجرد إقامتها أو استمرارها دليل على اعتبار كل فريق الفريق الآخر دولة لها الحق في ممارسة حقوق الدول[1] .

وفي رأينا أن التعميم في هذا المجال غير مقبول ، إذ يجب التوقف عند كل حالة وتحليل ظروفها ووقائعها لتبين مدى توافر نية الاعتراف فيها قبل القول بوجود الاعتراف أو عدمه . والنتيجة قد تختلف تبعاً لاختلاف الظروف . فالعلاقات القنصلية قد تكون استمراراً لعلاقات سابقة قامت بين دولتين قبل تغير نظام الحكم في إحداهما ، كما قد تكون علاقات جديدة لاحقة لهذا التغيير . ومن جهة أخرى قد يصاحب استمرار هذه العلاقات أونشوءها إصدار لإجازة قنصلية أو طلبها ، وفي هذا دليل مهم على توافر نية الاعتراف . وسنقوم في نبذتين بتحليل أثر هذه الظروف في نشوء حالة الاعتراف : بالدولة المضيفة أو حكومتها من جهة ، وبالدولة الموفدة أو حكومتها من جهة أخرى .

النبذة الأولى

الدولة المضيفة (أو حكومتها)
هي الدولة (أو الحكومة) غير المعترف بها

قد يحدث انقلاب أو ثورة في الدولة المضيفة فيتغير نظامها أو تنفصل عنها أقاليم تعلن استقلالها أو تنضم إلى دول أخرى . وقد ترفض الدولة الموفدة الاعتراف بالنظام أو الوضع الجديد ، و قد تتأخر في الاعتراف به . فما هو في

---

(١) راجع كتاب الدكتور محمد عزيز شكري : « المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم » . الطبعة الثانية . دار الفكر . دمشق ، ١٩٧٣ . ص ٣٥٦ .

جميع هذه الحالات تأثير إنشاء العلاقات القنصلية،وتعيين قناصل جدد ، أو استمرار القناصل السابقين في أداء مهامهم ، في مسألة الاعتراف بهذه الدولة أو بحكومتها ؟ اننا سنميز بين حالة استمرار العلاقات القنصلية السابقة وحالة إنشاء علاقات قنصلية جديدة .

الفقرة الأولى

استمرار العلاقات القنصلية السابقة

قد تستمر العلاقات القنصلية بين دولتين بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما ، كما حدث عندما قطعت أندونيسيا علاقاتها الدبلوماسية مع البرتغال عام ١٩٦٥ إستجابة لطلب حركة عدم الانحياز وحولت سفارتها إلى قنصلية ، وكما حدث عندما قطع لبنان علاقاته الدبلوماسية مع مصر على أثر توقيع إتفاقي « كامب دافيد » وأبقى على قنصليتيه العامتين في القاهرة والإسكندرية . وقد تستمر هذه العلاقات بعد تغير نظام الحكم في إحدى الدولتين ، أو أثناء سيطرة الثوار أو الإنفصاليين على المنطقة القنصلية ، أو بعد حصول أحد أقاليم الدولة على استقلاله ونشوء حكومة واقعية فيه . إن استمرار هذه العلاقات لا يعتبر إعترافاً بالنظام الجديد أو بالقوات الانفصالية أو بالسلطة الواقعية حتى ولو تم تعيين قناصل جدد على رأس هذه البعثات القنصلية ما دامت الدولة الموفدة لم تسع للحصول على إجازة قنصلية من السلطات الجديدة لموظفيها القنصليين القدماء أو الجدد ، وما دامت لم تقبل منحهم مثل هذه الإجازة[١] . وهذا ما أكده مشروع فريق هارفارد في الفقرة الأولى من مادته السادسة .

وللمؤسسة القنصلية في الواقع دور مهم كوسيلة اتصال ، قد تكون الوحيدة ، مع الدول أو الحكومات غير المعترف بها ، مع ما لهذا الاتصال من أهمية بالنسبة إلى الدولة الموفدة ورعاياها وبالنسبة إلى السلطات ذات السيطرة الفعلية على الإقليم[٢] .

(١) Oppenheim: «International Law», Vol. 1, PP. 146 - 147, 836 - 837.

(٢) Hyde: «International Law», P. 1320.

ولقد أكّدت وزارة الخارجية الأميركية عام ١٩٠٩ إثر قطع علاقاتها الدبلوماسية مع نيكارغوا أن استمرار الموظفين القنصليين الأميركيين في نيكارغوا في ممارسة مهامهم لا يتضمن أي اعتراف بحكومة هذا البلد وعليهم الإمتناع عن أي نشاط قد يحمل في طياته إعترافاً رسمياً بهذه الحكومة[١]. وكذلك استمر القناصل الأميركيون العاملون في الاتحاد السوفياتي في مهامهم بعد تغيّر نظام الحكم في هذه الدولة عام ١٩١٨ على الرغم من سحب البعثة الدبلوماسية الأميركية في موسكو. ورفضت الولايات المتحدة التقدّم بطلب للحصول على إجازة قنصلية من النظام الجديد لقنصلها في غلادفستوك لما قد يحمله هذا الطلب من اعتراف ضمني بالنظام الجديد، مفضلة إغلاق قنصليتها في هذه المدينة[٢].

وهناك حادثة أخرى تؤكد هذا الإتجاه، ففي ٧ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٩ أدلى نائب وزير الخارجية الهولندي ببيان أمام برلمان بلاده تناول فيه موضوع مذكرة وجهها الأمين العام للأمم المتحدة إلى الحكومة الهولندية تتعلق باستمرار البعثة القنصلية الهولندية في روديسيا بممارسة مهامها على الرغم من قرار مجلس الأمن الذي صدر عام ١٩٦٨ وقضى بسحب جميع البعثات القنصلية من روديسيا. وأوضح نائب الوزير أن استمرار أعمال القنصل الهولندي في روديسيا بعد إعلان استقلالها والذي حصل سابقاً على إجازة قنصلية من الحكومة البريطانية، لا تعتبر بأي شكل من الأشكال إعترافاً بالسلطات الجديدة الحاكمة فيها إذ أن مهام البعثة القنصلية تنحصر برعاية مصالح المواطنين الهولنديين المقيمين في هذا البلد[٣].

ومن جهة أخرى لا يشكل رفع درجة البعثة القنصلية في دولة غير معترف بها إعتراف بها. ففي عام ١٩٥٦ رفعت بريطانيا قنصليتها في هانوي إلى قنصلية عامة دون أن يشكل ذلك إعترافاً منها بحكومة فيتنام الديموقراطية. وفي عام ١٩٦١ رفعت الولايات المتحدة قنصليتها في سان دياغو إلى قنصلية عامة

---

(١) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 684.

(٢) Ibid. P. 686.

(٣) Netherlands Yearbook of «International Law», Vol. 1, 1970, PP. 98 - 99.

دون أن يشكل ذلك إعترافاً منها بنظام الحكم القائم يومها في جمهورية الدومينيكان[١] .

بيد أن الوضع يختلف إذا سعت الدولة الموفدة للحصول على إجازة قنصلية جديدة لموظفيها القنصليين من السلطات غير المعترف بها أو إذا قبلت منح هؤلاء إجازات قنصلية[٢] ، اللهم إلاّ إذا أعلنت صراحة أن طلبها لهذه الإجازة أو حصولها عليها لا يعتبر إعترافاً منها بالسلطات صاحبة العلاقة[٣] . إن مجرد التقدم بطلب للحصول على الإجازة القنصلية يشكل في رأينا إعترافاً بسلطات الدولة المضيفة إلاّ إذا صاحبه إعلان صريح بخلاف ذلك . فالاعتراف يرتبط بإرادة الدولة وحدها ولا يستوجب توافق الإرادتين وإن كانت القاعدة تقضي بأن يكون متبادلاً . وقد يتأخر منح الإجازة كثيراً عن تاريخ طلبها أو عن تاريخ التقدم بكتاب التعيين كما بينا . وفي أية حال ، إن لم يقترن طلب الإجازة (وهو يتضمن الاعتراف) بمنحها فللدولة الموفدة أن تسحب إعترافها .

وهناك حوادث عدة تدعم هذا الرأي ، ففي عام ١٩٣١ وجه القنصل الأميركي العام في القدس سؤالاً إلى وزارة الخارجية الأميركية حول ما إذا كان طلب إجازة قنصلية له من أمير شرق الأردن يشكل اعترافاً من الولايات المتحدة بنظام حكمه . فجاء جواب مستشار الوزارة يؤكد أن مجرد تقديم الطلب يشكل إعترافاً واقعياً De facto بسيطرة الأمير على شرق الأردن[٤] . وفي عام ١٩٣٨ إثر احتلال ألمانيا لتشيكوسلوفاكيا ، طلبت الأولى من جميع الدول الحصول على إجازات قنصلية جديدة لقناصلها العاملين في براغ ، فتقدمت الولايات المتحدة بطلب للحصول على إجازات قنصلية لموظفيها بعد أن أعلنت صراحة أن عملها هذا لا يشكل اعترافاً بالسلطات الألمانية الحاكمة فرفضت ألمانيا الطلب معتبرة أن مجرد التقدم بطلب للحصول على إجازة قنصلية يشكل بحد ذاته إعترافاً بسيادة السلطة التي تصدر الإجازة ، على

---

(١) Lee : «Vienna Convention», P.47.

(٢) Zourek : «Ist Report», I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 91.

(٣) في عام ١٩٢٤ أعلنت الولايات المتحدة أن قبول القناصل الأميركيين العاملين في تشيلي للإجازة القنصلية لا يشكل اعترافاً بنظام الحكم في هذا البلد . راجع :

Hackworth: «Digest», Vol. 1. PP. 166 — 168.

(٤) Whiteman: «Digest», Vol. 2, 1963 P. 584.

الإقليم الذي ستمارس فيه المهام القنصلية[1] . وفي عام ١٩٣٩ ، إثر احتلال ألمانيا النازية لإقليم دانزنغ Danzing في بولندا ، رفضت الولايات المتحدة التقدم بطلب للحصول على إجازات قنصلية جديدة لموظفيها القنصليين العاملين في هذه المنطقة وقامت بإلغاء بعثاتها[2] .

الفقرة الثانية

إقامة علاقات قنصلية جديدة

إن مباشرة العلاقات القنصلية مع دولة أو حكومة غير معترف بها لا تشكل من حيث المبدأ إعترافاً بهذه الدولة أو الحكومة إذا لم يصاحبها إصدار للإجازة القنصلية أو سعي للحصول عليها[3]

فلقد أقام الإتحاد السوفياتي وبولندا في الثلاثينات علاقات قنصلية مع مانشوكو Manchoukuo دون أن يعتبر ذلك اعترافاً رسمياً بنظام الحكم فيها . واعتبرت اللجنة الإستشارية التي أنشأتها عصبة الأمم في شباط ١٩٣٣ أن تعيين قناصل للدول الأعضاء في المنظمة الدولية في مانشوكو يتم لمجرد حماية رعايا دولهم ، وأن عليهم تحاشي القيام بأي عمل يمكن أن يشكل اعترافاً بالسلطات اليابانية الحاكمة في منشوريا[4] . وفي عام ١٩٦٥ أقامت مصر قنصلية عامة لها في برلين دون أن يشكل ذلك اعترافاً منها بألمانياالديمقراطية[5] . وفي عام ١٩٣٦ إثر احتلال القوات الايطالية للحبشة ، سحبت الولايات المتحدة وزيرها المفوض في أديس أبابا وعينت قنصلاً لها فيها دون أن تسعى للحصول على إجازة قنصلية له لئلا يؤول ذلك بأنه اعتراف ضمني منها بسيطرة إيطاليا على الحبشة معتبرة أن تعيين قنصل لها في أديس أبابا دون حصوله على إجازة

---

(١) El Ganzory: «Consular Relations and Unrecognized Regimes», Revue Egyptienne de Droit International, Vol. 34, 1978, P. 108.

(٢) Ibid. P. 108.

(٣) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». op. cit., P. 490.

(٤) Lee : «Consular Law», P. 296 (Footnotes).

(٥) Lee: «Vienna Convention», P. 46.

قنصلية هو مجرد عمل إداري روتيني لا يحمل أي مغزى سياسي[1].

ويختلف الوضع إذا صاحب إقامة العلاقات القنصلية وافتتاح البعثات القنصلية ، التقدم بطلب للحصول على إجازات قنصلية للموظفين القنصليين ، وإصدار إجازات قنصلية لهم وقبولهم بها . فالسعي للحصول على الإجازة القنصلية ، أو التقدم بكتاب التعيين من السلطات الفعلية الحاكمة تمهيداً للحصول على الإجازة ، هو في حد ذاته تعبير عن توفر نيّة الاعتراف لدى الدولة الموفدة بالسلطات الحاكمة في الدولة المضيفة ، لأن منح الإجازة هو عمل من أعمال السيادة ، يحصر بالدول ، وطلب الإجازة من السلطات المسيطرة على الإقليم هو اعتراف بسيادة هذه السلطات على الإقليم ، إلاّ إذا نفت الدولة الموفدة صراحة نية الاعتراف ببيان صريح[2] . ولهذا اعتبرت الحكومة البريطانية أن تقدم الحكومة التركية من سلطات الانتداب بطلب للحصول على إجازة قنصلية لقناصلها العاملين في بيروت وحلب والقدس يشكل اعترافاً منها بنظام الإنتداب[3] .

النبذة الثانية

الدولة الموفدة (أو حكومتها) هي الدولة (أو الحكومة) غير المعترف بها

قد يتغير نظام الحكم في الدولة الموفدة بفعل انقلاب أو ثورة أو احتلال . فما هو ، في هذه الحالة ، تأثير قبول الدول الأخرى باستمرار بعثات هذه الدولة في العمل في أراضيها أو قبولها بافتتاح بعثات قنصلية جديدة لها لديها ، في مسألة الاعتراف بالنظام الجديد أو بالسلطات الفعلية الحاكمة ؟

---

(١) Whiteman: «Digest», Vol. 2, 1963, PP. 62 - 63.

(٢) راجع : - Zourek: «Ist Report», op. cit., P. 91.

(٣) El Ganzory : op. cit, P. 105.

الفقرة الأولى

إستمرار العلاقات القنصلية السابقة

لا يعتبر قبول الدولة المضيفة باستمرار العلاقات القنصلية التي كانت قائمة قبل قيام النظام الجديد في الدولة الموفدة ، بمثابة اعتراف بهذا النظام حتى ولو تم تعيين قناصل جدد في البعثات القنصلية العاملة فيها ما دامت لم تصدر إجازات قنصلية لهم .

لقد سمحت الولايات المتحدة إثر قيام الثورة الكوبية لقنصل عينته الحكومة الثورية غير المعترف بها ، بالعمل في مدينة ميامي جنباً إلى جنب مع قنصل كوبي سبق للنظام السابق أن عينه قبل زواله . واعتبرت أن تصرفها هذا يستهدف تسهيل المعاملات التجارية بين البلدين ، ولا يشكل اعترافاً بالنظام الثوري ما دامت لم تصدر له الإجازة القنصلية[١] .

وسبق لوزارة الخارجية الأميركية أن سمحت عام ١٩٢٢ لقنصل المكسيك العام في نيويورك بممارسة مهامه من أجل تسهيل الأعمال التجارية بين الدولتين دون أن تصدر إجازة قنصلية له لئلا يشكل ذلك إعترافاً منها بالسلطات الحاكمة في المكسيك آنذاك[٢].

إن منح إجازات قنصلية لقناصل دول أو حكومات لا تعترف الدولة المضيفة بها يشكل اعترافاً بهذه الدول أو الحكومات إلاّ إذا أعلنت عكس ذلك صراحة[٣] . وقد أكد وزير خارجية الولايات المتحدة عام ١٩٢٨ هذا الرأي بقوله أن الولايات المتحدة لا تمنح إطلاقاً إجازة قنصلية لقنصل نظام غير معترف به[٤] .

---

(١) Ibid, P. 107.

(٢) - Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 694.

(٣) راجع :

- Hall: «A Treatise on International Law», 8 th. ed. Clarendon Press, Oxford, 1924, P. 109.
- Oppenheim: «International Law», Vol. 1, PP. 146 - 148. Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», op. cit, PP. 408 - 409.
- Hackworth: «Digest», Vol. 1, P. 173.

(٤) Hackworth: Ibid, P. 170.

الفقرة الثانية

إقامة علاقات قنصلية جديدة

لا تشكل إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً من الدولة المضيفة بالدولة الموفدة أو بالسلطة القائمة فيها ، ما دامت لم تصدر لقناصل تلك الدولة إجازات قنصلية . ولا يعتبر قبولها لكتب التفويض التي قد يحملها هؤلاء القناصل بمثابة اعتراف ، ما دام هذا القبول لم يقترن بصدور الإجازة . ففي عام ١٩٥٩ افتتحت ألمانيا الديمقراطية قنصلية عامة لها في القاهرة واعتبرت الحكومة المصرية أن قبولها كتاب تفويض القنصل العام لا يشكل اعترافاً دبلوماسياً منها بألمانيا الشرقية ما دامت لم تصدر إجازة قنصلية له[1]. أما إذا اقترن إنشاء البعثات القنصلية بإصدار الإجازة، فإن ذلك يشكل اعترافاً ضمنياً إلاَّ إذا صدر بيان صريح ينفي ذلك.

يتبين مما تقدم أن إقامة العلاقات القنصلية أو إستمرارها لا يشكل اعترافاً بالدولة أو الحكومة باعتبار أن لا صفة سياسية لهذه العلاقات . أما إذا اقترنت إقامة العلاقات أو استمرارها بالسعي للحصول على الإجازة القنصلية أو بمنح هذه الإجازة ، فإن نية الاعتراف تعتبر متوافرة ويمكن القول عندها بوجود اعتراف ضمني ، إلاَّ إذا رافق طلب الإجازة أو إصدارها صدور بيان صريح ينفي الاعتراف .

---

(١) راجع :

- El Ganzory: op. cit., P. 166.
- Lee: Consular Law, P. 34.

الفصل الرابع

إنتهاء المهمة القنصلية

نصت المادة /٢٥/ من إتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي :

« من الحالات التي تنتهي فيها مهام الموظف في البعثة القنصلية :

(أ) إبلاغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة إنهاء أعماله .

(ب) سحب الإجازة القنصلية منه .

(جـ) إبلاغ الدولة المضيفة الدولة الموفدة بتوقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية » .

وهذه الحالات الثلاث لم ترد على سبيل الحصر لأن هناك حالات أخرى تنتهي فيها المهمة القنصلية . فهي قد تنتهي لأسباب عامة ، مثل زوال البعثة عينها بنتيجة زوال إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة ، أو ضم المنطقة القنصلية إلى دولة أخرى ، أو إعلان حالة الحرب بين الدولتين ، أو قطع علاقاتهما القنصلية ، أو إلغاء البعثة القنصلية لأسباب إقتصادية ، أو لأسباب أخرى . وقد تنتهي لأسباب خاصة كإبدال الموظف بموظف آخر ، أو وفاته أو إحالته على التقاعد أو نقله أو استقالته . وقد تكون الأسباب إستثنائية كسحب الموظف من قبل دولته أو إنهاء مهمته من قبل الدولة المضيفة بإعلانه شخصاً غير مرغوب فيه . وعلى الدولة المضيفة في حال إغلاق البعثة القنصلية بشكل موقت أو دائم ، تأمين حماية الدور القنصلية ومحفوظاتها. وعليها عند انتهاء مهمة الموظف القنصلي لأي سبب من الأسباب تسهيل مغادرته ومغادرة أفراد عائلته أراضيها . وسنعرض في هذا الفصل للأسباب العامة والخاصة التي تؤدي إلى انتهاء المهمة القنصلية ولواجبات الدولة المضيفة في هذه الحالة ، وذلك ضمن نبذات ثلاث .

النبذة الأولى

الأسباب العامة التي تؤدي إلى زوال البعثة القنصلية

ينجم عن زوال البعثة القنصلية توقف أعمالها وانتهاء مهمة رئيسها وموظفيها . وتعود أسباب الزوال إلى عوامل عدة منها : تبدل الوضع القانوني للدولة الموفدة أو المضيفة وتوتر العلاقات بين هاتين الدولتين وحدوث ظروف معينة تدفع بالدولة الموفدة أو المضيفة إلى إلغاء البعثة أو ضمها إلى بعثة أخرى .

الفقرة الأولى

تبدل الوضع القانوني للدولة الموفدة أو المضيفة

قد يؤدي تبدل الأوضاع القانونية في الدولتين الموفدة أو المضيفة أو في إحداهما إلى إلغاء البعثات القنصلية . ويتخذ تبدل الأوضاع أشكالاً عدة كزوال إحدى الدولتين أو تغير نظام الحكم في إحداهما أو استقلال الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية أو انضمامه إلى دولة أخرى .

ومن المعروف أنّ اكتساب الصفة القنصلية يتم بتوافق إرادة الدولتين الموفدة والمضيفة وبالتالي فإن انعدام إحدى هاتين الإرادتين يؤدي إلى إنهاء المهمة القنصلية ، ومما لا شك فيه أن في زوال الدولة زوالاً لإرادتها وإنهاء للصفة القنصلية[1] . وقد تزول الدولتان معاً أحياناً نتيجة انصهارهما في دولة جديدة مما يؤدي إلى إلغاء بعض بعثاتهما القنصلية ، وتحويل بعضها الآخر إلى بعثات للدولة الجديدة . واعتبر مشروع فريق هارفارد في الفقرة الثالثة من مادته العاشرة زوال إحدى الدولتين سبباً أساسياً من أسباب انتهاء المهمة القنصلية .

---

(١) راجع رسالة وزير الخارجية الأميركي جيفرسون التي وجهها في ١٧٨٣/١٢/٩ إلى الوزير المفوض الأميركي في باريس، في:

Moore: «Digest», Vol. 5, P. 29.

وقد تفقد الدولة الموفدة سيادتها دون أن يؤثر ذلك في أوضاع قناصلها في الدولة المضيفة لأسباب وعوامل سياسية . فالولايات المتحدة مثلاً سمحت للقناصل البابويين العاملين لديها بالاستمرار في أعمالهم بعد قيام إيطاليا بضم الولايات البابوية إليها[1] . كما سمحت لقناصل أستونيا Estonia ولاتفيا Latvia ولتوانيا Lithuania بالاستمرار في مهامهم لديها على الرغم من قيام الاتحاد السوفياتي في عام ١٩٤٠ بضم هذه الدول إليه وزوالها بالتالي من الوجود[2] وقد أصدرت المحكمة العليا في نيويورك في عام ١٩٤٣ قراراً أكدت فيه استمرار الصفة القنصلية لنائب القنصل الأستوني العام في نيويورك[3] .

وقد يقع الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية تحت الاحتلال أو ينضم إلى دولة أخرى أو يعلن استقلاله . ففي هذه الحالة يتوقف استمرار المهمة القنصلية على سياسة كل من الدولتين ، الموفدة والمضيفة ، الجديدة . فإن أصرت هذه الدولة الأخيرة على ضرورة حصول الموظف القنصلي على إجازة قنصلية جديدة منها ورفضت ذلك الدولة الموفدة كان لا بد من إقفال مقر البعثة القنصلية وإنهاء مهامها . ففي عام ١٨٣٦ أعلنت بلجيكا التي لم تعترف بها روسيا في ذلك الوقت نزع الصفة القنصلية عن القنصل الروسي لديها لأن إجازته القنصلية ممنوحة من حكومة هولندا قبل قيام الثورة البلجيكية[4] . وفي عام ١٩٤٩ وإثر احتلال ألمانيا النازية لتشيكوسلوفاكيا رفضت الولايات المتحدة الاستجابة لطلب وجهته المانيا إلى جميع القناصل العاملين في براغ يقضي بضرورة حصولهم على إجازات قنصلية جديدة منها خلال ستة أسابيع وإلاّ تم إقفال مراكز بعثاتهم[5] . أما إذا وافقت الدولة الموفدة على طلب الدولة المضيفة[6] ، أو إذا وافقت الدولة المضيفة على استمرار البعثات القنصلية في

---

(١) Lee: «Consular Law», P. 45.

(٢) وسبب ذلك هو عدم اعتراف الولايات المتحدة آنذاك بضم هذه الدول إلى الاتحاد السوفياتي .

(٣) Lee: «Consular Law», P.46.

(٤) Oppenheim: «International L ‹w», PP. 843-844.

(٥) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls» op. Cit. P. 429.

(٦) كما حدث عندما حصلت بريطانيا على إجازة قنصلية لقنصلها العام في أديس أبابا من السلطات الإيطالية إثر احتلال هذه السلطات لأثيوبيا. راجع :

A.J.I.L., Vol. 34, 1940, P. 51.

أعمالها دون الحصول على إجازات قنصلية جديدة ورغبت الدولة الموفدة في استمرار هذه الأعمال ، فإن المهام القنصلية لا تتوقف ولا تنقطع .

ولا يؤدي تغيير رئيس الدولة في إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة ، أو تغير نظام الحكم في إحداهما إلى إنهاء مهام رؤساء البعثات القنصلية . ولا يتوجب على القنصل في الحالتين تقديم كتاب تعيين جديد أو الحصول على إجازة قنصلية جديدة[1] .

ومن جهة أخرى قد يقع انقلاب أو ثورة في بلد ما وتقوم فيه حكومة واقعية De facto Government غير معترف بها من الدولة الموفدة . ففي هذه الحالة يتوقف استمرار الوضع القنصلي أو انتهاؤه على موقف نظام الحكم الجديد الذي له الحق في إنهاء الصفة القنصلية الممنوحة من الحكومة السابقة[2]، كما يتوقف عل رغبة الدولة الموفدة في استمرار بعثاتها القنصلية في العمل أو إنهاء مهامها . وفي جميع الأحوال يتطلب استمرار المهام القنصلية قيام السلطات غير المعترف بها بتوفير الضمانات الدنيا للبعثات القنصلية وموظفيها وفقاً لما يقره القانون الدولي[3] .

الفقرة الثانية

توتر العلاقات بين الدولتين الموفدة والمضيفة

قد تتوتر العلاقات بين الدولتين ويصل الأمر إلى حد نشوب الحرب بينهما ، وينعكس ذلك سلباً على علاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية فتنقطع الأولى دون الثانية أو تنقطع الاثنتان معاً .

---

(١) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : «القانون الدبلوماسي» . المذكور . ص ٣٧٣ . كذلك راجع :

- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», OP. Cit, P.430.

— Oppenheim: «International Law», P. 844.

(٢) Briggs, Herbert W.: «The Law of Nations. Cases, Documents and Notes», 2nd. ed. Appleton-Century-Crofts Inc., Newyork 1952, P. 814.

(٣) راجع البحث الواسع حول الوضع القانوني للقناصل الأميركيين في الصين عام ١٩٥٠ إثر استيلاء الحزب الشيوعي على السلطة وعدم اعتراف الولايات المتحدة بالنظام الجديد . وذلك في كتاب :
Lee: «Consular Law», PP. 47-54.

ويؤدي إعلان الحرب بين دولتين عادة إلى انقطاع كامل العلاقات بينهما ومنها العلاقات القنصلية[١] ، بينما لا يؤدي نشوب نزاع مسلح محدود بينهما إلى مثل هذه النتيجة بشكل دائم[٢] . وتنص قوانين بعض الدول على واجبات القناصل العاملين في الخارج عند إعلان الحرب بين دولتهم والدولة المضيفة والتي ينجم عنها انقطاع العلاقات القنصلية بينهما[٣]. وتنص بعض المعاهدات القنصلية على سحب الإجازة القنصلية فور إعلان حالة الحرب[٤] . فحالة الحرب ، إذن ، تتعارض واستمرار الوظيفة القنصلية مع ما يلازمها من حصانات وامتيازات . وهذا ما أكدته محكمة استئناف ليون في حكمها الصادر سنة ١٩٢١ في قضية Lowengard ضد النائب العام للجمهورية[٥] . وقد لا تصل درجة التوتر بين الدولتين إلى حد قيام نزاع مسلح بينهما ، وإنما تقتصر على إنهاء علاقاتهما الودية مع ما يصاحب ذلك من قطع علاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية .

ولا يؤدي **قطع العلاقات الدبلوماسية** بين الدولتين إلى قطع حتمي لعلاقاتهما القنصلية[٦]، وهذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة /٢/ من الاتفاقية القنصلية : « إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستلزم حكماً قطع العلاقات القنصليـة ».

---

(١) وإن يكن بعض المؤلفين يعتبرون أن نشوب الحرب بين الدولتين الموفدة والمضيفة لا يؤدي بحد ذاته إلى انهاء مهمة القنصل لأن لا صفة سياسية له ولأن مهمته في الدرجة الأولى رعاية المصالح الخاصة لمواطنيه (راجع مثلاً كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ٣٧٣). ولكن هذا الرأي ينطبق على حالة نشوء نزاع مسلح محدود بين الدولتين لا على حالة إعلان حالة الحرب التي تنقطع معها جميع العلاقات بينهما وتصبح ممارسة المهام القنصلية أثناءها أمراً مستحيلاً.

(٢) Dalloz: «Droit International», P. 529.

(٣) كالقانون السوفياتي لعام ١٩٢٦ (م ١٣٧و م ١٣٨) راجع:
Grzybowski, Kazimierz: «Soviet Public International Law, Doctrines and Diplomatic Practice», A.W. Sijthoff, Leyden, 1970, P. 326.

(٤) كالمعاهدة الفرنسية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٥) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي: «الأحكام العامة في قانون الأمم، قانون السلام». منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٠. ص ٨٣٥ وحاشيتها .

(٦) مع العلم أن قطع العلاقات القنصلية لا يحدث عادة إلا بعد قطع العلاقات الدبلوماسية راجع:
Maresca, Adolfo: «Le Relazioni Consulaire», Milano, 1966, PP. 774-775.

والعلاقات القنصلية تصبح في الواقع أكثر أهمية بعد قطع العلاقات الدبلوماسية لأنها تشكل عندها وسيلة للإتصال بين الدولتين وحماية رعاياهما ومصالحهما والعمل على تخفيف حالة التوتر وإعادة الأمور إلى مجراها الطبيعي . ومما يساعد على استمرار هذه العلاقات على الرغم من إنقطاع العلاقات الدبلوماسية ، هو اعتبارها مجرد علاقات إقتصادية وثقافية . . . لا صفة سياسية لها .

ويقر التعامل الدولي هذا الاتجاه ، ففي سنة ۱۸۲۳ قطعت فرنسا علاقاتها الدبلوماسية مع البرتغال واستدعت البرتغال وزيرها المفوض في باريس ، بينما استمر قنصل فرنسا العام في لشبونة بممارسة مهامه (١) . وفي عامي ۱۹۲۱ و۱۹۲۷ قطعت العلاقات الدبلوماسية بين هولندا وإيران دون أن يؤثر ذلك في علاقاتهما القنصلية . وفي عام ١٩٥٧ قطعت ألمانيا الفدرالية علاقاتهاالدبلوماسية مع يوغوسلافيا بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها . وفي ١٠ شباط (فبراير) ١٩٦٤ قطعت فرنسا علاقاتها الدبلوماسية مع الصين الوطنية بعد اعترافها بالصين الشعبية بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها . وفي عام ١٩٦٥ قطعت الدول العربية علاقاتها الدبلوماسية مع ألمانيا الاتحادية إثر إعترافها بإسرائيل بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها(٢) . ونشير إلى أن العلاقات القنصلية قد استمرت بين مصر والعديد من الدول العربية ، ومنها لبنان ، على الرغم من قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر إثر توقيع إتفاقي كامب دافيد عام ۱۹۷۹ .

وقد يكون الخلاف بين الدولتين حاداً فيصاحب قطع العلاقات الدبلوماسية قطع للعلاقات القنصلية وإنهاء للوظائف القنصلية(٣) . ففي عام

---

(١) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : المذكور. ص ٧٨١ .

(٢) راجع :

Cortese, Gaetano: «Les Effets de la Rupture des Relations Diplomatiques sur les Relations Consulairs, Commercials et sur les Communications», Revue de Droit International, Geneve, 1971, Janvier — Mars, No 1, P.29.

(٣) راجع الفقرة الخامسة من المادة /١٨/ من مشروع زوريك الذي جاء ضمن تقريره الأول، وذلك في :

= I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 96.

١٩٤٠ قطعت العلاقات الدبلوماسية بين مصر وإيطاليا وصاحب ذلك سحب البعثات القنصلية المتبادلة بين الدولتين . وفي ١٩٥٦/١١/١ قطعت مصر علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع بريطانيا وفرنسا نتيجة لحرب السويس . وفي ١٩٦١/١/٩ قطعت الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع كوبا إثر استيلاء الرئيس كاسترو على الحكم . وفي شباط من العام عينه قطعت بلجيكا علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع الجمهورية العربية المتحدة بسبب المظاهرات التي وقعت أمام السفارة البلجيكية في القاهرة إثر مقتل الرئيس لومومبا[(١)] .

ويتم قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بإعلان رسمي تصدره حكومة الدولة صاحبة العلاقة[(٢)] . وقد تستمر هذه العلاقات بعد قطعها عبر بعثة دولة ثالثة تقوم برعاية مصالح الدولة الموفدة . فبعد قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين ألمانيا الغربية ويوغوسلافيا في أوائل الستينات استمر القسم القنصلي في السفارة الألمانية في بلغراد في العمل تحت راية السفارة الفرنسية بينما استمر القسم القنصلي في السفارة اليوغوسلافية في بون في العمل تحت راية السفارة السويدية[(٣)] .

الفقرة الثالثة

إغلاق مقر البعثة ودمجها في بعثة أخرى

تتعدد الأسباب التي تدفع بالدول إلى إغلاق مقر بعثة قنصلية لها أو أكثر في دولة ما دون أن يكون في نيتها قطع العلاقات القنصلية .

= كذلك راجع التعليق على المادة /٢٥/ من مشروع لجنة القانون الدولي في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 19.

ونشير إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية لا يمس العلاقات القانونية التي تكون قد أنشأتها معاهدة مبرمة بين دولتين أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، إلا إذا كانت هذه العلاقات أمراً ضرورياً لتطبيق المعاهدة. كما لا يحول قطع العلاقات دون إبرام معاهدات بين الدول المعنية. راجع المادتين ٦٣و ٧٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

(١) Cortese, Gaetano: OP. Cit., P. 30.

(٢) راجع الفقرة الأولى من المادة /١٩/ من مشروع زوريك الأول في:

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol.. 2, P. 96.

(٣) Lee: «Consular Law», P. 44.

فقد تلجأ الدولة الموفدة أحياناً ، لأسباب إقتصادية ، إلى تقليص عدد بعثاتها في الخارج بإغلاق مراكز بعضها ودمج بعضها الآخر في بعثات أخرى . كما قد تقوم إثر افتتاح سفارة لها في الدولة المضيفة بإلغاء بعثتها القنصلية السابقة ودمجها في البعثة الدبلوماسية . وفي هذه الحالة تستمر الوظائف القنصلية في البعثة الدبلوماسية[١] . وقد تنتفي الحاجة إلى وجود قنصلية ما في منطقة معينة نتيجة لزوال العوامل التي دفعت بالدولة الموفدة لإنشائها ، كفقدان المنطقة أهميتها الإقتصادية أو تناقص عدد رعايا الدولة الموفدة فيها . . .

ومن جهة أخرى قد تلجأ الدولة المضيفة إلى طلب إغلاق بعض القنصليات الأجنبية العاملة ضمن أراضيها لأسباب سياسية أو أمنية أو تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل أو مبدأ التعادل القنصلي ، وقد تعاملها الدولة الموفدة بالمثل . ففي حزيران ١٩٤١ وقبل دخول الولايات المتحدة الأميركية الحرب العالمية الثانية أقفلت قنصليات المانيا وإيطاليا لديها وقنصلياتها لدى الدولتين . وفي ١٩٥٢/١/٢١ طلبت الحكومة الإيرانية إغلاق جميع القنصليات البريطانية العاملة في إيران متذرعة أولاً بتدخل القناصل البريطانيين المستمر في شؤونها الداخلية ، وثانياً باستقلال الهند وباكستان وتوقف بريطانيا عن رعاية مصالحهما التي كانت تبرر في السابق وجود قنصليات انكليزية في أماكن وجود رعايا هاتين الدولتين ، وأخيراً بتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل والتعادل القنصلي إذ لا وجود لبعثات قنصلية إيرانية في بريطانيا[٢] . وفي عام ١٩٦٢ أدى النزاع بين الهند والصين وبين الاتحاد السوفياتي والصين إلى نفس النتيجة[٣] . وفي ١٩٨٠/٩/٢٠ أغلق الاتحاد السوفياتي قنصليته في مدينة رشت الإيرانية على بحر قزوين إستجابة لطلب إيران بسبب رفضه افتتاح قنصلية إيرانية في عاصمة جمهورية طاجكستان ، وقد قامت إيران بالمقابل بإغلاق قنصليتها في لينغراد في حين أن العلاقات القنصلية بين الدولتين استمرت عبر سفارتيهما وعبر

---

(١) راجع الأمثلة المتعددة المتعلقة بلبنان اثر افتتاحه سفارات في بعض الدول، وذلك في الملحق رقم «١» .

(٢) Lee: «Consular Law», P. 39.

(٣) Ibid, PP. 41-42.

القنصلية الروسية في أصفهان والقنصلية الإيرانية في باكو عاصمة أذربيجان السوفياتية[١] .

النبذة الثانية

الأسباب الخاصة المتعلقة بالموظف القنصلي

هناك حالات عدة تنتهي فيها مهمة الموظف القنصلي بينما تستمر البعثة القنصلية في أعمالها بواسطة موظف قنصلي آخر . وقد تكون الأسباب التي أدت إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي عادية ، كوفاته أو نقله أو إحالته على التقاعد أو استقالته . . . أو استثنائية ، كاستدعائه من قبل دولته أو إعلانه شخصاً غير مرغوب فيه من قبل الدولة المضيفة وسحب إجازته القنصلية .

الفقرة الأولى

الأسباب العادية

لا يهتم القانون الدولي كثيراً بالعوامل الشخصية التي تؤدي إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي وترتبط عادة بأحكام القانون الداخلي الذي يحدد مثلاً سن التقاعد ومدة الخدمة في مركز معين . . . وفي جميع هذه الحالات تنتهي مهمة الموظف القنصلي بمجرد إبلاغ الدولة المضيفة ذلك ، على أن توفر له هذه الدولة التسهيلات اللازمة لمغادرته أراضيها بسلام وكرامة .

وتؤدي **الوفاة** إلى إنهاء مهمة القنصل فوراً . وتقوم الدولة الموفدة عادة بنقل جثمانه إلى موطنه على نفقتها[٢]، ويشارك عادة زملاء الموظف القنصلي وممثل عن الدولة المضيفة في مراسم تشييع الجثمان حتى الطائرة ، وفقاً لقواعد المراسم في هذه الدولة . ويستمر أفراد عائلة الموظف المتوفى في

---

(١) راجع صحيفة النهار البيروتية تاريخ ١٩٨٠/٩/٢١ .

(٢) وكذلك نفقات نقل جثمان أي من أفراد عائلته. راجع المادة /٤٥/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان لعام ١٩٨٣ (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦) .

التمتع بالحصانات والامتيازات حتى مغادرتهم أراضي الدولة المضيفة أو حتى انقضاء فترة زمنية معقولة بعد الوفاة . وعلى الدولة المضيفة أن تسهل تصدير ما يملك من منقولات باستثناء ما حصل عليه في أراضيها مما يمنع تصديره كما أن عليها أن تعفيه من ضرائب التركات[١] . وكما هو الوضع بالنسبة إلى الدبلوماسي فليس هناك من قاعدة مستقرة في القانون الدولي تحول دون تشريح جثمان القنصل بعد وفاته . ومن هنا فالأمر متروك للقوانين المحلية وظروف الوفاة[٢] .

وتحدد القوانين الداخلية لكل دولة **سن تقاعد** موظفيها العاملين في السلك الخارجي ، ولا تختلف عادة عن سن تقاعد الموظفين العامين[٣] . وتنتهي المهمة القنصلية حكماً بحلول سن التقاعد . وتحدد كذلك المدة القصوى لعمل الموظف في مركز معين[٤] وفترة بقائه في الخارج[٥] . ويتم **نقل الموظف القنصلي** بقرارات تصدر عن السلطة المختصة في الدولة الموفدة . ولا يؤدي المرض إلى إنهاء المهمة القنصلية ولو تسبب في انقطاعها بصورة موقتة . أما إذا اشتد المرض وأصبح من المتعذر معه أداء الموظف القنصلي مهامه فلا بد من صدور قرار بنقله ينهي مهمته .

---

(١) Sen, B: Handbook, P. 272.

(٢) راجع :

- Lyons, A.B: «Diplomatic Immunities, Some Minor Points». British Yearbook of International Law, 1958, PP. 272-273.
- Lee: «Consular Law», P. 276, Footnotes.

(٣) وهي في لبنان ٦٤ سنة .

(٤) حدد المرسوم التنظيمي رقم ١٢٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ في المادة /١٦/ منه، مثلاً، مدة بقاء موظف السلك الخارجي اللبناني في مركزه بثلاث سنوات على الأقل لا ينقل قبل مرورها إلا بناء لطلبه أو طلب رئيسه. . . وبخمس سنوات على الأكثر. كما حددتها الفقرة (٤) من المادة /٢٥/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ بنصف المدة القصوى للبقاء في الخارج يمكن تمديدها أو اختصارها وفقاً لمصلحة الخدمة.

(٥) يجب أن لا تزيد مدة بقاء موظف السلك الخارجي اللبناني من فئة مستشار أو قنصل عام وما دون على سبع سنوات متواصلة يعود بعدها للعمل في الإدارة المركزية لمدة سنتين. (المادة/٢٥/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين لعام ١٩٨٣).

الفقرة الثانية

الأسباب الاستثنائية

تقوم الدولة الموفدة أحياناً بإقالة موظفها القنصلي أو باستدعائه إلى الإدارة المركزية بصورة نهائية لأسباب مسلكية أو سياسية منهية بذلك مهمته ، وقد مارست هذا الحق منذ القديم . فمدينة برشلونة ، مثلاً قامت باستدعاء قنصلها في Saoma عام ١٣٩٣ وفي جنوى عام ١٤٧٨ بسبب سوء تنفيذ المهمة[١] . وقد يقوم هذا الموظف لأسباب خاصة بتقديم استقالته من الخدمة بحيث تنتهي مهمته مع قبولها[٢] .

ونشير إلى أن مهمة الموظف القنصلي بالنسبة للدولة المضيفة لا تنتهي بمجرد صدور قرار الدولة الموفدة بإقالته أو باستدعائه أو إحالته على التقاعد وقبول استقالته ، بل بتبليغها رسمياً ذلك القرار[٣] .

إلاّ أن الحالة الأكثر حساسية وإثارة للجدل ، والتي عالجها علماء القانون الدولي بالتفصيل هي حالة إنهاء المهمة القنصلية من قبل الدولة المضيفة **بطردها الموظف القنصلي** Expulsion of consuls أو سحبها إجازته القنصلية Withdrawal or Revocation of Exequatur **بعد إعلانه شخصاً غير مرغوب فيه** وتلكؤ دولته في سحبه بعد إبلاغها ذلك .

لقد جاءت المادة /٢٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا الحق للدولة المضيفة وتنص على ما يلي[٤] :

١ ـ يجوز للدولة المضيفة في كل وقت تبليغ الدولة الموفدة أن موظفاً قنصلياً هو شخص غير مرغوب فيه ، أو أن أيّا من موظفي البعثة هو غير مقبول . وعلى

---

(١) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : المذكور. ص ٨٣٣.

(٢) راجع الفقرة /١/ والفقرة /٢/ من المادة (١٨) من مشروع زوريك والفقرة /١/ من المادة (٢٥) من مشروع لجنة القانون الدولي.

(٣) Lee: «Consular Law», P. 38.

(٤) وهو نص مماثل لنص المادة التاسعة من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

الدولة الموفدة عندئذ ، ووفقاً للحالة ، إستدعاء الشخص المعني أو إنهاء وظائفه في البعثة القنصلية[1] .

٢ ـ إذا رفضت الدولة الموفدة خلال مدة معقولة تنفيذ التزاماتها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو إذا لم تنفذها ، فللدولة المضيفة ، حسب الحالة ، أن تسحب الإجازة القنصلية من الشخص المعني أو أن تتوقف عن اعتباره موظفاً من موظفي البعثة القنصلية[٢] .

٣ ـ يمكن اعتبار من عيّن عضواً في بعثة قنصلية غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة ، أو (إذا كان موجوداً فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية . وعلى الدولة الموفدة ، في مثل هذه الحالة ، سحب التعيين .

٤ ـ إن الدولة المضيفة ، في الحالات المذكورة في الفقرتين الأولى والثالثة من هذه المادة ، ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب قرارها » .

ويبدو واضحاً من نص هذه المادة أن مجرد سحب الدولة المضيفة الإجازة القنصلية التي سبق منحها لرئيس البعثة القنصلية أو توقفها عن اعتبار أحد موظفي البعثة موظفاً قنصلياً فيها ، يؤدي إلى إنهاء المهمة القنصلية . وفي حكم للمحكمة البدائية في نيويورك حظي بموافقة محكمة الاستئناف[٣] رفض إدعاء صاحب العلاقة استمرار صفته القنصلية لأن دولته لم تقم بسحبه ، واعتبر الحكم أن مجرد سحب إجازته القنصلية ينهي صفته القنصلية التي لا تقوم إلاّ بقبول الدولة المضيفة بها[٤] .

وحق الدولة المضيفة في سحب الإجازة القنصلية وإنهاء مهمة الموظف

---

(١) تقوم الدولة الموفدة باستدعاء الشخص إذا كان من رعاياها ، أو بإنهاء أعماله كقنصل لها إذا كان من رعايا الدولة المضيفة أو من رعايا دولة ثالثة من المقيمين إقامة دائمة في الدولة المضيفة. راجع :
U.N. Consular Conference, Vol. 2 P. 18
(Commentary On Art, 23, Parag. 6).

(٢) إذا كان الموظف القنصلي رئيساً للبعثة القنصلية قامت الدولة المضيفة بسحب إجازته القنصلية. أما إذا كان مجرد موظف قنصلي في البعثة فإنها تتوقف عن الاعتراف بصفته القنصلية. راجع :
Ibid, P. 18.

(٣) دعوى Savic ضد بلدية نيويورك.

(٤) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : المذكور. ص ٧٨٧.

القنصلي يرتبط بحقوق السيادة التي تتمتع بها الدول . وقد كرسه التعامل الدولى وأقرته المعاهدات والاتفاقيات الدولية [١] .

إلاّ أن ممارسة الدولة المضيفة لهذا الحق يجب أن لا يكون تعسفياً ، فسحب الإجازة القنصلية عمل غير ودي يخالف المجاملات الدولية ويؤدي غالباً إلى تدهور العلاقات بين الدولتين وحتى إلى انقطاعها . ففي عام ١٩٣٥ مثلاً سحبت تشيكوسلوفاكيا إجازة قنصل بولونيا في Marawska بحجة أنه نشر في الصحف مقالات تضمنت نقداً للحكومة التشيكوسلوفاكية ، فقامت بولونيا بسحب إجازات القناصل التشيكيين العاملين لديها ، مما أدى إلى قطع العلاقات القنصلية بين البلدين [٢] . وقد حاولت لجنة القانون الدولي حصر ممارسة هذا الحق في حالة سوء سلوك الموظف القنصلي إذا هو شكل سبباً جدياً للشكوى [٣] Serious Grounds for Complaint ، وذلك من أجل الحؤول دون استعماله لأهداف سياسية [٤] أو لأسباب واهية غير جدية [٥] . واعترف النص المقترح من اللجنة ، ضمنياً ، بحق الدولة الموفدة في مطالبة الدولة المضيفة بتبيان الأسباب التي دعتها إلى اتخاذ قرارها بإنهاء مهمة الموظف القنصلي [٦] ، إلاّ أن المؤتمرين رفضوا المادة المقترحة وأقروا إقتراحاً مشابهاً

---

(١) راجع المادة /٨/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ ، والفقرة الثالثة من المادة/٥/من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ ، والمادة /٨/ من اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ . راجع كذلك :

Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 673.

(٢) راجع :

- حامد سلطان وعبدالله العريان : «أصول القانون الدولي» . دار النشر غير مذكورة . القاهرة ، ١٩٥٣ . ص ١٤٥ .

- سموحي فوق العادة : «القانون الدولي العام» . دار النشر غير مذكورة . دمشق ، ١٩٦٠ . ص ٤٩٨ .

(٣) راجع نص المادة /٢٣/ من مشروع لجنة القانون الدولي وتعليقها عليه ، في :

U.N. Consular Conference, Vol 2, P . 17.

(٤) راجع كلمة مندوب هولندا أثناء مناقشات المؤتمر القنصلي ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 211.

(٥) راجع كلمة مندوب يوغوسلافيا Bartos في المؤتمر ، في :

Ibid. P. 212.

(٦) راجع تعليق اللجنة على المادة /٢٣/ من مشروعها ، في :

U.N. Consular Conference, Vol, 2, P.17.

لنص المادة /٢٩/ من إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية[١] ، لا يحدد حصراً الحالات التي يجوز فيها للدولة المضيفة اللجوء إلى إنهاء مهمة الموظف القنصلي ، ويعفي هذه الدولة من تبيان الأسباب .

إلاّ أن هذا لا يعني أن للدولة المضيفة الحق في إيقاف الموظف القنصلي عن أداء مهامه بشكل مفاجىء وسريع والقيام بطرده من أراضيها فوراً أو خلال فترة قصيرة تحددها له ، وإنما عليها إبلاغ الدولة المضيفة بقرارها ، والطلب إليها استدعاءه إذا كان من رعاياها ، أو إنهاء تعيينها له إذا كان من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين في أراضيها إقامة دائمة ، مفسحة في المجال لتعيين بديل تحاشياً لأي انقطاع قد يقع في أداء البعثة لوظائفها القنصلية . فإذا تلكأت الدولة الموفدة أو امتنعت عن القيام بذلك كان للدولة المضيفة عندها أن تنهي مهام هذا الموظف ، إما بسحب إجازته القنصلية إذا كان ممّن يحصلون على مثل هذه الإجازة ، أو بالتوقف عن الاعتراف بصفته القنصلية . ولها أن تقوم بطرده من أراضيها ، وهذا ما حدث عندما رفضت فرنسا عام **١٩٥٦** طلب تونس إقفال القنصليات الفرنسية الأربع التي كانت قائمة على الحدود الجزائرية التونسية إثر قصف الطيران الفرنسي لساقية سيدي يوسف ، فقامت تونس باغلاق القنصليات وبطرد القناصل الفرنسيين العاملين فيها[٢] . وقد يحدث أن تكتفي الدولة المضيفة بقيام الدولة الموفدة بنقل الموظف القنصلي إلى مركز قنصلي آخر قائم في أراضيها ، أو تكتفي بتفسيرات تقدمها لها الدولة الموفدة أو باعتذار ترفعه إليها فتعود بالتالي عن قرارها ويستمر الموظف القنصلي في أداء مهمته[٣] .

ويعتبر نص الفقرة الرابعة من المادة /٢٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية الذي أعفى الدولة المضيفة من تبيان الأسباب التي دعتها إلى طلب سحب الموظف القنصلي أو إنهاء مهمته ، وبالتالي إلى سحب إجازته القنصلية ، تكريساً للاتجاه الحديث الذي برز في حقل العلاقات القنصلية في أواسط القرن

---

(١) راجع مناقشات هذه المادة في:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 61-64, 102.

(٢) Lee: «Consular Law», P. 40.

(٣) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 557.

العشرين ، فالعرف الدولي الذي لم يكن ثابتاً في السابق بالنسبة إلى ضرورة تبيان الأسباب ، قد عرف اليوم نوعاً من الاستقرار . وأكدت الولايات المتحدة هذا الموقف مراراً معتبرة أنها لا تشك في حق الدولة المضيفة في سحب الإجازة القنصلية ولكنها تشترط إبداء الأسباب للتأكد من جديتها ومن أنها تشكل انحرافاً من القنصل عن السلوك المقبول في التعامل الدولي[١] . وكانت الولايات المتحدة الأميركية قد اتخذت ، عام ١٨٩٧ ، موقفاً مغايراً ، فقد ورد في رسالة من وزير خارجيتها إلى البعثة الأميركية في غواتيمالا ، أن لكل دولة الحق في سحب الإجازة القنصلية دون إبداء الأسباب ، أما إذا أبدتها فيمكن عندها مناقشتها وممارسة حق الدفاع[٢] . وابتداء من عام ١٩٠٨ عادت واشنطن تصر على ضرورة إبداء الأسباب[٣] .

وكثيراً ما أثار تبيان الأسباب نزاعاً بين الدولتين الموفدة والمضيفة أدى إلى زيادة تدهور علاقاتهما . ففي عام ١٩٢٢ مثلاً قامت الحكومة البريطانية بإعلام وزارة الخارجية الأميركية برغبتها في إنهاء مهام الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في Newcastle وسحب إجازتيهما القنصلية بسبب الصعوبة التي يلاقيها المواطنون البريطانيون في الحصول على تأشيرات السفر إن لم يحجزوا أماكن لسفرهم على بواخر أميركية . وقامت الخارجية الأميركية بالتحقيق وأبلغت الخارجية البريطانية عدم صحة الأسباب . وبعد تدهور في العلاقات جرت مفاوضات إنتهت بقبول الحكومة البريطانية بقيام الموظفين القنصليين بالعمل في أماكن أخرى من بريطانيا شرط نقلهم من نيوكاسل[٤] . ومن هنا فإن لجنة القانون الدولي عارضت الفقرة /٢/ من المادة /١٧/ من مشروع زوريك التي نصت على ضرورة قيام الدولة المضيفة بإبلاغ الدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية الأسباب التي دعتها لاعتبار الموظف القنصلي شخصاً غير مرغوب فيه وقيامها بسحب إجازته . واعتبرت اللجنة أن تبيان هذه الأسباب يؤدي إلى المزيد من النزاع بين الدول ولا يحقق أية فائدة عملية ، خاصة وأن الأسباب

---

(١) Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 673-691, 873-876

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 557 - 559.

(٣) Moore: «Digest», Vol. 5, P. 27.

(٤) راجع: - Lee: «Consular Law», P. 41.

- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 677 - 680.

تكون في الغالب معروفة من خلال تبادل وجهات النظر بين الدولتين[1] .

ولكن ما هي ، في ضوء بعض الحوادث التي شهدها تاريخ العلاقات القنصلية ، أهم هذه الأسباب ؟ يمكننا تلخيصها بالأمور الثلاثة التالية :

أولاً ـ التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة

فهذا التدخل ، ولا سيما في الشؤون السياسية يؤدي إلى خروج الموظف القنصلي عن الحد الأدنى من السلوك المتوجب عليه اتباعه وبالتالي اعتباره من جانب الدولة المضيفة شخصاً غير مرغوب فيه وحتى إلى طرده من أراضيها .

ففي عام ١٨٦٣ سحبت حكومة هندوراس الإجازة القنصلية من القنصل البريطاني بسبب تدخله في شؤونها السياسية الداخلية[2] . وفي عام ١٨٧٣ سحبت حكومة الأوروغواي إعترافها بالوكيل القنصلي الأميركي في Asuncion لتدخله في الشؤون السياسية المحلية واستعمال منزله كملجأ لأشخاص معادين للحكومة[3] . وفي عام ١٨٧٦ تم استدعاء قنصل الولايات المتحدة في ميناء طرابلس بعد أن طلبت السلطات التركية ذلك نتيجة لخلافه مع السلطات المحلية بسبب ارتكابه بعض التصرفات[4] . وفي عام ١٩٤٩ طردت تشيكوسلوفاكيا نائب القنصل الأميركي في زغرب لتحريضه عناصر معادية للنظام على القيام بأعمال تخريبية[5] . وفي صيف عام ١٩٥٧ طردت سوريا نائب القنصل الأميركي والملحق العسكري الأميركي ومساعده في دمشق بعد أن اتهمتهم بالتخطيط لقلب نظام الحكم[6] .

(١) I.L.C. Yearbook, 1959, Vol. 1, P. 167.

(٢) B.D.I.L., Phase 1, Vol. 8, P. 82

(٣) Moore: «Digest», Vol. 5, P. 25.

(٤) Ibid., PP. 31-32.

(٥) Lee: «Consular Law» P. 39.

(٦) Ibid., PP. 39 - 40

ثانياً ـ القيام بنشاطات غير قانونية وإساءة استعمال الوظيفة

ومن هذه النشاطات أعمال التجسس والتهريب والإتجار بـالأسلحة ومخالفة القوانين الجمركية وقوانين القطع والتهجم المستمر على السلطات المحلية وعلى العادات والقوانين المعتمدة في الدولة المضيفة وإساءة استعمال الحصانات والامتيازات القنصلية .

ففي عام ١٧٩٣ سحبت الولايات المتحدة الإجازة القنصلية الممنوحة لنائب القنصل الفرنسي في بوسطن لأنه عـارض بالقـوة تنفيذ القـوانين المحلية(١) . وفي عام ١٨٣٤ سحبت بريطانيا الإجازة القنصلية الممنوحة لقنصل بروسيا في بايون لأنه ساعد في تهريب ذخيرة إلى إسبانيا(٢) . وفي عام ١٨٥٦ سحبت الولايات المتحدة إجازات ٣ قناصل بريطانيين بسبب محاولتهم تجنيد رجال للخدمة في الجيش البريطاني خلال حرب القرم(٣). وفي عام ١٨٧٠ طلبت الولايات المتحدة من إسبانيا سحب قنصلها في نيـويورك لاستمراره في منح تأشيرات قنصلية بشكل مخالف لقوانين الولايات المتحدة على الرغم من لفت نظره إلى ذلك(٤) . وفي عام ١٩٢٢ سحبت بريطانيا اجازة القناصل الأميركيين في نيوكاسل لإساءتهم استعمال سلطاتهم عندما قاموا بحصر منح التأشيرات القنصلية بالأشخاص المسافرين على بواخر أميركية(٥) . وفي عام ١٩٤٨ سحبت الولايات المتحدة إجازة القنصل السوفياتي العام في نيويورك لقيام القنصلية العامة السوفياتية بخطف المدرّسة السوفياتية Kasenkina وحجزها في مبنى القنصلية مما دفعها إلى محاولة الإنتحار(٦) . وفي عام ١٩٤٩ ألقي القبض على بعض القناصل الفرنسيين في بولندا وطردوا من البلاد

---

(١) Moore: «Digest», Vol. 5, P. 10.

(٢) B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 65.

(٣) Fenwick, Charles: «International Law», 3rd. ed. New York, 1948, P. 483.

(٤) راجع الرسالة التي وجهها وزير الخارجية الأميركي آنذاك إلى الوزير المفوض الإسباني في واشنطن في ١٨٧٠/٤/٢٩ والمنشورة في:

Moore: «Digest», Vol. 5, P. 30.

(٥) A.J.I.L.Vol. 17, 1923, PP. 344, 546 and vol, 18, 1924, P. 564.

(٦) A.J.I.L., Vol, 43, 1944, P. 46.

بتهمة التجسس . وفي عام ١٩٥٥ قبض على القنصل البلغاري في استامبول بتهمة التجسس وطرد من البلاد[١] .

ثالثاً ـ العوامل السياسية

قد تلجأ الدول لأسباب سياسية خاصة بها ، خصوصاً في أوقات الأزمات أو تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل أو لمبدأ التعادل القنصلي ، إلى اعتبار بعض الموظفين القنصليين أشخاصاً غير مرغوب فيهم وسحب إجازاتهم القنصلية . ففي عام ١٩٤٩ أدّى طرد القناصل الفرنسيين من بولندا إلى اتخاذ فرنسا إجراءات مماثلة بحق الرعايا البولونيين وبينهم قنصل بولندا . وفي عامي ١٩٣٧ و١٩٣٨ أثار الاتحاد السوفياتي مبدأ التعادل القنصلي وطبّقه كما طبقته دول عدة أخرى[٢] . وفي عام ١٩٤١ طلبت الولايات المتحدة سحب القناصل الألمان والايطاليين العاملين في أراضيها إثر تدهور العلاقات السياسية بين الولايات المتحدة وهذين البلدين ، متذرعة بقيام القناصل بنشاطات غير مشروعة تضر بالمصلحة العليا للبلاد[٣] .

النبذة الثالثة

واجبات الدولة المضيفة عند انتهاء المهمة القنصلية

يترتب على الدولة المضيفة في حالة انتهاء المهمة القنصلية واجبات معينة منها ما يتعلق بالموظف القنصلي وأفراد عائلته عند انتهاء مهمته ، ومنها ما يتعلق بالبعثة القنصلية ووظائفها عند توقفها عن العمل بشكل دائم أو موقت ، وسنبحث ذلك في فقرتين .

(١) Lee: «Consular Law», PP. 39-40.

(٢) راجع ما ذكرناه سابقاً حول هذا المبدأ وتطبيقه.

(٣) Fenwick, Charles: op. Cit., P. 483.

الفقرة الأولى

واجبات الدولة المضيفة تجاه الموظف القنصلي

تنص المادة /٢٦/ من إتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي[١] :

« على الدولة المضيفة ، حتى في حالة النزاع المسلح ، منح موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين من غير رعايا الدولة المضيفة وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم ، بغض النظر عن جنسياتهم ، الوقت والتسهيلات الضرورية لتمكينهم من تهيئة سفرهم ومغادرة البلاد في أول فرصة ممكنة بعد انتهاء وظائفهم . وعليها بصورة خاصة وعند الإقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأمتعتهم باستثناء الأمتعة التي اكتسبوا ملكيتها فيها والتي يكون تصديرها إلى خارج البلاد ممنوعاً عند المغادرة » .

ولنا على هذا النص الملاحظات التوضيحية الآتية :

١ ـ ينحصر واجب الدولة المضيفة في تسهيل مغادرة الموظف القنصلي وأفراد أسرته وخدمه ، بالقناصل المسلكيين من غير رعايا الدولة المضيفة ومن غير المقيمين أصلاً إقامة دائمة فوق أراضيها ، وبأفراد أسرهم مهما تكن جنسياتهم ، وبخدمهم الخاصين من غير مواطني الدولة المضيفة ومن غير المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها . وعلى الرغم من أن نص المادة لم يشر صراحة إلى استثناء المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها من أحكامها فإن نص المادة /٧١/ من الاتفاقية القنصلية الذي ورد ضمن الأحكام العامة التي تشمل كامل الاتفاقية ، إستثنى هذه الفئة من جميع التسهيلات والحصانات والامتيازات وساوى بالتالي بيها وبين مواطني الدولة المضيفة ، وهو في رأينا يشمل بأحكامه نص المادة /٢٦/ التي تقرّ بتقديم التسهيلات الى الموظفين القنصليين عند انتهاء مهامهم وتعتبر امتداداً لحصاناتهم وامتيازاتهم . ولا تشمل المادة /٢٦/ بأحكامها الموظفين القنصليين الفخريين وأفراد أسرهم وخدمهم ما داموا من رعايا الدولة المضيفة من

---

(١) ونص هذه المادة مماثل لنص المادة /٤٤/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها ، وما داموا يمارسون نشاطاً مأجوراً إلى جانب ممارستهم مهامهم القنصلية[1] .

٢ ـ تضع المادة /٢٦/ معيارين زمنيين يتوجب على الدولة المضيفة مراعاتهما : الأول يفرض عليها منح الموظفين القنصليين المهلة الزمنية الكافية لتهيئة أنفسهم للسفر وإنجاز أعمالهم وتحضير وسيلة السفر الملائمة لهم . والثاني يفرض عليها تسهيل مغادرتهم لأراضيها في أول فرصة ممكنة فور إنجاز استعداداتهم للسفر .

٣ ـ على الدولة المضيفة ، في حال تعذر حصول الموظفين القنصليين على وسائل نقل ملائمة ، نتيجة كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات مثلاً ، أو نتيجة نزاع مسلح أو حرب أهلية . . . أن توفر لمن تشملهم المادة /٢٦/ بأحكامها وسائل النقل الضرورية[2] .

٤ ـ على الدولة المضيفة أن تسهل للأشخاص المعنيين بالمادة /٢٦/ نقل أمتعتهم باستثناء تلك التي تملّكوها أثناء إقامتهم في الدولة المضيفة والتي لا تجيز الأنظمة النافذة فيها يوم المغادرة ، تصديرها للخارج . ونذكر كمثال ، التحف الأثرية والمخطوطات .

٥ ـ إن تسهيل المغادرة المنصوص عليها في المادة /٢٦/ لا يقتصر فقط على الظروف العادية بل يشمل كذلك الظروف الاستثنائية كحالة نشوب نزاع مسلح أو ثورة أهلية . وفي الواقع تصبح المساعدة التي تقدمها الدولة المضيفة للموظفين القنصليين وأفراد أسرهم وخدمهم لتسهيل مغادرتهم لأراضيها ، أكثر إلحاحاً وضرورة في مثل هذه الظروف الاستثنائية ، بينما لا تدعو الحاجة غالباً إلى تقديم أية مساعدة من الدولة المضيفة لإتمام عملية المغادرة في الظروف العادية .

ونشير إلى أنه يتوجب إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة بانتهاء مهمة

---

(١) راجع المادة /٥٧/ من الاتفاقية القنصلية .

(٢) راجع الاعتراض الذي أبدته بعض الدول على هذا الموجب أثناء مناقشة المؤتمر الدبلوماسي للمادة /٤٤/ من الإتفاقية الدبلوماسية نظراً لافتقار العديد من الدول خاصة الفقيرة منها لوسائل النقل في أوقات الكوارث والحروب، إلا أن إصرار الغالبية أدى إلى إقرار النص في المؤتمر الدبلوماسي ثم في المؤتمر القنصلي؛

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 214-216.

الموظف القنصلي ، وفقاً لما بيّناه سابقاً ، وتبليغها تاريخ مغادرته النهائية ، والمغادرة النهائية لكل فرد من أفراد أسرته وخدمه الخاصين[١] . أما في حال وفاة الموظف القنصلي أو أحد أفراد أسرته فيتوجب على الدولة المضيفة تقديم التسهيلات اللازمة لنقل جثمان المتوفى إلى بلاده ، كما يتوجب عليها أن تسمح بتصدير الأموال المنقولة التي كان المتوفى يملكها ما عدا تلك التي تم اكتسابها أثناء إقامته في أراضيها مما لا تجيز قوانينها المعمول بها وقت الوفاة تصديره[٢] .

وتمثل المادة /٢٦/ تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية إذ أن القانون الدولي العرفي لم يكن يقر في السابق للقناصل عند انتهاء مهامهم حقوقاً مشابهة لحقوق الدبلوماسيين باعتبار أن الحصانات والامتيازات القنصلية ، على عكس مثيلاتها الدبلوماسية ، تنتهي فور انتهاء المهمة القنصلية ، سواء أتم ذلك نتيجة لسحب الدولة المضيفة للإجازة القنصلية ، أم لسحب موافقتها على قبول الموظف القنصلي ، أو لأي سبب آخر . إلاّ أن ما تعرض له الموظفون القنصليون في بعض الدول إثر تغيير أنظمة الحكم فيها ، كما حدث للقناصل الأميركيين في الصين بعد وصول ماوتسي تونغ إلى الحكم ، أدى إلى بروز تيار جديد يطالب بامتداد الحصانات القنصلية بعد انتهاء المهمة القنصلية إلى حين مغادرة القناصل أراضي الدولة المضيفة أو إلى فترة زمنية معقولة تلي إنتهاء المهمة ، ويطالب بإلزام الدولة المضيفة بتقديم التسهيلات اللازمة لتأمين مغادرة هؤلاء الموظفين أراضيها . وبالفعل جاءت بعض المعاهدات القنصلية بعد الحرب العالمية الثانية تتضمن نصّاً يكرس هذا التيار الجديد[٣] . غير أن واجب الدولة المضيفة في هذا المجال بقي مجرد موجب أخلاقي يتوقف تطبيقه على مشيئتها ، إلى أن جاءت إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ترفعه إلى مستوى القاعدة القانونية الدولية الملزمة في المادتين ٢٦ و٥٣ منها .

---

(١) راجع المادة /٢٤/ من الإتفاقية القنصلية.

(٢) راجع المادة /٥١/ من الإتفاقية القنصلية التي سنعود إلى تناول أحكامها تفصيلاً في القسم الثالث المخصص لدراسة الحصانات والامتيازات القنصلية.

(٣) كالمعاهدة البريطانية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١، والمعاهدة البريطانية ـ النرويجية لعام ١٩٥١ .

الفقرة الثانية

واجبات الدولة المضيفة تجاه البعثة القنصلية

ميزت المادة /٢٧/ من إتفاقية فيينا القنصلية[1] وعنوانها « حماية الدور القنصلية والمحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية » بين حالتين : حالة قطع العلاقات القنصلية ، وحالة الإغلاق الموقت أو الدائم للبعثة القنصلية مع استمرار العلاقات القنصلية . ويتوجب على الدولة المضيفة في جميع الظروف التي تؤدي إلى إغلاق مركز البعثة القنصلية ، حتى في حالة النزاع المسلح ، إحترام الدور القنصلية وممتلكات البعثة ومحفوظاتها وحمايتها .

ويتوجب عليها في حال قطع العلاقات القنصلية الذي يأتي عادة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية ، أن تتيح للدولة الموفدة ، إن هي شاءت ، تكليف دولة ثالثة توافق عليها الدولة المضيفة ، القيام بواسطة بعثتها الدبلوماسية القائمة في أراضي هذه الدولة الأخيرة ، أو إحدى بعثاتها القنصلية لديها ، بحماية مصالحها ومصالح رعاياها ورعاية دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها وحمايتها .

ويتوجب عليها كذلك عند إغلاق مركز البعثة بصورة موقتة أو دائمة أن تجيز للدولة الموفدة تكليف بعثتها الدبلوماسية لدى الدولة المضيفة إن هي وجدت أو أية بعثة قنصلية أخرى لديها القيام بالأعمال القنصلية التي كانت تقوم بها البعثة المغلقة والقيام بحراسة دارها وأموالها ومحفوظاتها . أما إذا لم يكن للدولة الموفدة أية بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الدولة المضيفة فيمكن عندها تكليف دولة ثالثة تقبل بها الدولة المضيفة القيام برعاية مصالحها ومصالح مواطنيها وبحماية دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها .

---

(١) وهي تماثل المادة /٤٥/ من الاتفاقية الدبلوماسية. راجع مناقشة المادة /٤٥/ هذه في:

U.N. Diplomatic Conference Vol. 1, P. 217.

كذلك راجع مناقشة المادة /٢٧/ من الإتفاقية القنصلية في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 217-218.

القسم الثالث

الحصانات والامتيازات القنصلية

الأساس القانوني للحصانات والامتيازات القنصلية

النظريات الثلاث

الحصانة Immunity ، بمفهومها العام ، حق يمنح لشخصية أو مؤسسة ليحول دون ممارسة الدولة المضيفة سلطاتها عليها . وهذا الحق سلبي بطبيعته لا يرتبط بأي فعل إيجابي إذ يقوم على عدم ممارسة الدولة المضيفة سلطاتها (القضائية مثلاً) على بعض الأجانب المقيمين فوق أراضيها . أما الامتياز Privilege فهو حق إيجابي يفرض على الدولة المضيفة تأدية خدمة أو تقديم تسهيلات (كتسهيلات الإقامة والتنقل والاتصال . . .) لا تقدمها عادة للرعايا الأجانب المقيمين فيها . وقد يختلط مفهوم الحصانة بمفهوم الامتياز فتعتبر كل حصانة امتيازاً لأنها تمنح لأشخاص مميزين ، فيقال امتياز الحصانة القضائية وامتياز الحرمة الشخصية[1] . ومن هنا استعمال التعبيرين معاً في غالب الأحيان فيقال الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، والحصانات والامتيازات القنصلية ، وحصانات وامتيازات الأمم المتحدة الخ . . .[2] .

والحصانة ليست في الواقع حصانة ضد القانون بل حصانة تحول دون تطبيق هذا القانون أو بالأحرى تحول دون تطبيق الجوانب الإجرائية منه . فالحصانة القضائية مثلاً لا تنزع صفة الجرم عن الفعل إذا توافرت فيه عناصره

(١) والحرمة Inviolability قد تكون شخصية ويفهم بها حماية شخص الممثل الدبلوماسي ومعاقبة من يتعرض له، كما قد تكون عينية كحرمة دار البعثة ودار السكن والتي تحول دون دخولها إلا في ظروف استثنائية وضمن شروط معينة كما سنرى لاحقاً. راجع في هذا المجال كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي: المذكور. حاشية ص ٧٤٧.

(٢) Sucharitikul, Sompong: «Immunities of Foreign States before National Authorities». R.C.A.D.I., Tome 149, 1977, PP. 95-96.

كافة وإنما تحول دون محاكمة الفاعل أو إلقاء القبض عليه في الدولة المضيفة ولا تحول دون محاكمته أو إلقاء القبض عليه في دولته . كذلك يمكن لدولته أن ترفع عنه الحصانة مجيزة بذلك محاكمته أمام محاكم الدولة المضيفة . أما الامتيازات فهي أفعال مجاملة في أساسها تقدمها الدولة المضيفة لممثلي الدول الأخرى في أراضيها تسهيلاً لأداء مهامهم على الوجه الأكمل . ويتلاءم التطبيق العملي للحصانات والامتيازات مع تطبيق مبادىء أساسية سبق لنا أن عالجنا بعضها ، كمبدأ المعاملة بالمثل Reciprocity ومبدأ عدم التمييز Non-Discrimination ومبدأ التفريق بين الأعمال الرسمية Official acts والأعمال الشخصية Personal acts.

ولقد استقر القانون الدولي العرفي منذ الأزمنة الغابرة على الاعتراف للدبلوماسيين بالحصانات والامتيازات . وذهب بعض الفقهاء إلى درجة إعتبارها جزءاً من القانون الطبيعي . إلاَّ أن الآراء تضاربت في تفسير الأساس القانوني الذي ترتكز عليه والذي يستثنى بموجبه الدبلوماسيون من أحكام أحد قواعد القانون الدولي الأساسية الذي يقضي باخضاع جميع الأشياء والأشخاص الموجودين داخل اقليم الدولة لسيادتها . وبهذا الصدد برزت ثلاث نظريات[1] :

١ ـ نظرية الامتداد الاقليمي Exterritoriality

وتقوم على افتراض مفاده أن دُور البعثة تشكل امتداداً لإقليم الدولة التابعة لها وجزءاً منه وتقع بالتالي خارج أراضي الدولة المضيفة وسيادتها الإقليمية . كذلك يعتبر الممثل الدبلوماسي ، وهو الممثل الشخصي لرئيس دولته ، كأنه لم يغادر أراضي دولته ، أي كأنه مقيم خارج أراضي الدولة

---

(١) راجع حول هذه النظريات:
ـ كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي: المذكور. ص ٧٤٨ ـ ٧٤٩.
ـ كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي» . المذكور. ص ١٣٢ ـ ١٣٥ .
ـ كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: «الدبلوماسية الحديثة». المذكور ص ٢٧٤ ـ ٢٧٧ .
ـ دراسة الدكتورة عائشة راتب: «الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين». المجلة المصرية للقانون الدولي. المجلد ٢١. القاهرة، ١٩٦٥، ص ٩١ ـ ٩٢.
- Sen, B: «Handbook», PP. 80-83.

المعتمد لديها . وقد نادى بهذه النظرية غروسيوس Grotius وفاتيل Vattel ودي مارتينس De Martens غير أن هذه النظرية التي سادت في القرن التاسع عشر تعرضت لكثير من النقد . ومن الذين انتقدوها العلامة Moore[1] والعلامة فوشي Fauchille لتعارضها مع مبادىء السيادة ومفاهيمها وارتكازها على التوهم والتصور . فالأبنية الدبلوماسية تقوم فعلاً في أراضي الدولة المضيفة وكذلك الدبلوماسي ، وتطبق قوانين هذه الدولة عليهما فتقوم البعثة بدفع الرسوم التي تجبى مقابل خدمات كالرسوم البلدية ، ويقوم الدبلوماسي باحترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ويتحاشى مخالفتها . وأدت هذه الانتقادات إلى التخلي عن النظرية واندثارها فخلت إتفاقيتا فيينا من أي ذكر لها[2] .

٢ـ نظرية الصفة التمثيلية Representative Character

وتقوم هذه النظرية على اعتبار الدبلوماسي ممثلاً لرئيس دولته بحيث تمتد حصانات وامتيازات هذا الأخير إليه وبحيث تعتبر كل إهانة أو إساءة توجه اليه إهانة أو إساءة لشخص الذي يمثل . فللسفير قدسية Sainteté de L'Ambassadeur تحول دون المس به . وقد قال بهذه النظرية مونتسكيو في كتابه روح القوانين[3] ، والعلامة فاتيل في كتابه قانون الأمم[4] ، كما أخذ بها اللورد تالبوت في قضية Barbuits عام ١٧٣٧[5] وأخذ بها القاضي مارشال في الحكم الذي أصدرته المحكمة العليا في الولايات المتحدة في قضية Exchange V. Macffaddon[6] .

غير أن ما يحد من الأخذ بهذه النظرية هو انتشار المبادىء الديمقراطية وانتقال فكرة السيادة من شخص الملك إلى الشعب . وفي هذا المجال يقول لوران « إن القول بقدسية السفير يقودنا إلى عصر همجية لم يكن فيه للغريب حق فأعلن السفير مقدساً بغية تأمين حياته وحريته . ولكن هذه الفكرة لم تعد

---

(١) Moore: «Digest», Vol. 2, P. 775.

(٢) راجع ما قاله ممثل هنغاريا أثناء مناقشة مؤتمر فيينا لمشروع الاتفاقية القنصلية ، في : U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 248.

(٣) Montesquieu: «Collected Works, De l'Espirit de Lois», book 26, Chap. 21.

(٤) Vattel: «Le Droit des Gens», Vol. 4, Chap. 7, Parag. 92.

(٥) British International Law Cases, Vol. 6, London 1967, PP. 261-262.

(٦) Sen, B: «Handbook» P. 81.

تأتلف مع تطور الزمن»[1]. وهذه النظرية عاجزة عن تفسير شمول الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لأسرة الدبلوماسي ، وعن تفسير الحصانات التي يتمتع بها الدبلوماسي أثناء وجوده في دولة ثالثة لا صفة تمثيلية له فيها . وعلى الرغم من هذه الانتقادات لم تقم إتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بالتخلي الكامل عن هذه النظرية بل جاءت الفقرة الرابعة من ديباجتها تؤكد الصفة التمثيلية للدبلوماسي وتعتبر أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تمنح للبعثات الدبلوماسية لضمان أدائها الفعال لوظائفها كممثلة لدولها ، وكأن هذه الفقرة تأخذ بالنظريتين معاً ، النظرية التمثيلية ونظرية مستلزمات الوظيفة .

٣ ـ نظرية مستلزمات الوظيفة Functional Necessity

تقوم هذه النظرية الحديثة على ربط الحصانات والامتيازات الممنوحة للدبلوماسيين بمستلزمات وظائفهم التي يتطلب أداؤها توفير الأمن والطمأنينة والاستقرار للمبعوث الدبلوماسي تمكيناً له من ممارستها على الوجه الأكمل . ويستدعي ذلك قيام الدول المضيفة بمنح الدبلوماسي حصانات وامتيازات دنيا تمكنه من ممارسة مهامه بحرية ودون وجل .

وأقر معهد القانون الدولي عام ١٩٢٩ هذه النظرية وأخذت بها إتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ وإتفاقية حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة لعام ١٩٤٩ ، كما اعتمدتها لجنة القانون الدولي عند تحضيرها مشروع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية . وكرست إتفاقيتا فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والقنصلية لعام ١٩٦٣ هذه النظرية عندما نصت الفقرة الرابعة من ديباجتيهما على ما يلي :

« وإذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات . . .»[2].

---

(١) جان باز: «الحصانة الدبلوماسية». النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٥٠، ص ٣٧.

(٢) تقدمت المكسيك باقتراح لإضافة مادة إلى صلب الاتفاقية الدبلوماسية تكرس نظرية مستلزمات الوظيفة كأساس للحصانات والامتيازات القنصلية ولكن المؤتمرين فضلوا إدراج المبدأ في ديباجة الاتفاقية. راجع:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 131-132.

وعلى الرغم من جدية هذه النظرية وقيمتها العلمية وانطباقها على المنطق ، فإن الدول اختلفت في تفسير مفهومها فرأى بعضها أن حاجات الوظيفة تفترض منح الدبلوماسي حصانات وامتيازات كاملة طوال فترة اعتماده في الدولة المضيفة . ومن هذه الدول الولايات المتحدة وانكلترة وبعض دول الكومنولث . . بينما رأت دول أخرى أن الحاجات الوظيفية تتطلب منح الدبلوماسي الحصانات والامتيازات التي تتعلق فقط بالأعمال العامة التي يقوم بها بصفته الرسمية دون الأعمال ذات الطبيعة الخاصة كتمنعه عن دفع إيجار مسكنه مثلاً . . . ومن هذه الدول ايطاليا والاتحاد السوفياتي وتشيكوسلوفاكيا . . . [1] ونجم عن التمييز بين الأعمال العامة والخاصة أن دولاً تقول بالحصانة الكاملة للدبلوماسي أثناء أدائه مهمته ، اعتبرت أن وضع هذه الحصانة يختلف بعد انتهاء المهمة ، فإذا تعلقت أصلاً بأعمال خاصة زالت فور انتهائها وأصبح من الممكن ملاحقة الدبلوماسي قضائياً وتجريمه وإلقاء القبض عليه ، أما إذا تعلقت أصلاً بأعماله الوظيفية فإنها تستمر إلى ما لا نهاية[2] .

وهذه النظرية لا تفسر أساس بعض الامتيازات التي تمنح لشخص الدبلوماسي والتي لا تتعلق بوظائفه أو بخلق الجو الملائم لممارستها كإعفائه من دفع الرسوم الجمركية . فهذه الامتيازات ترتكز في الواقع على المجاملة الدولية ومبدأ المعاملة بالمثل[3] .

ومن جهة أخرى ، فإن إقرار القانون الدولي منذ القديم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية لم يصاحبه إقرار مماثل بالحصانات والامتيازات القنصلية . وباستثناء فترة زمنية محدودة[4] اعتبر فيها القناصل وزراء عامين Public Ministers وتمتعوا خلالها بكامل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، فإن تاريخ العلاقات القنصلية يبرز بوضوح إستنكاف الدول عن منح القناصل حصانات وامتيازات مماثلة لزملائهم الدبلوماسيين ، وإن أقرت لهم ببعض منها يرتبط الى حد كبير بوظائفهم[5] . وكان هذا البعض يتسع أو يضيق تبعاً

(١) Sen, B: «Handbook», P. 83.

(٢) Sucharitikul, Sompong: Op. Cit. P. 99.

(٣) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: «الدبلوماسية الحديثة». المذكور. ص ٢٧٧.

(٤) خلال عصر النهضة وحتى أواسط القرن السابع عشر.

(٥) راجع: =

للمعاهدات القنصلية التي تنص عليه وتبعاً للقوانين الداخلية لكل دولة . إلاَّ أنه يمكن القول أن الغالبية العظمى من هذه المعاهدات والقوانين أقرت للقناصل بحصانتين أساسيتين فقط أصبحتا جزءاً من العرف الدولي : حرمة الأرشيف القنصلي Inviolability of consular Archives . وعدم المسؤولية الجزائية والمدنية عن الأعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية[1] .

ومع تعاظم دور القناصل وتزايد أهمية وظائفهم وتكاثر عددهم ، تضاعفت المعاهدات القنصلية التي تورد ضمن أحكامها تعداداً للحصانات والامتيازات القنصلية . وقد كرس بعضها العرف السائد الذي يقر بالحصانتين المشار اليهما ، ونص بعضها الآخر على المزيد من الحصانات والامتيازات التي أدى تكرارها في معاهدات عدة وخلال فترات زمنية مختلفة إلى بروز عرف جديد يقر بها[2] ، صاحبه بروز تيار حديث دعا إلى المساواة بين القنصل والدبلوماسي[3] ، خصوصاً بعد أن قامت غالبية الدول بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي في إطار سلك خارجي واحد بحيث يصبح قنصل اليوم

- Schwarzenberger, Georg: «International Law», Vol. 1.3 rd. ed. Stevens and Sons, London, = 1969, P. 193.

— I.L.C. Yearbook, vol. 2, 1960. PP. 4-6.

(١) راجع :

— Beckett, W.E: «Consular Immunities», British Yearbook, 1944, pp. 34-37.

- U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 381.

- Oppenheim: «International Law», PP. 840-841.

— Brierly J.L: «The Law of Nations», 6 th ed. Oxford, 1963, P. 265.

(٢) راجع :

— Beckett: OP. Cit., PP. 34-36.

- Brierly: Op. Cit., P. 265.

- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 717.

- Hyde: «International Law», PP. 1323-1325.

(٣) راجع كلمة مندوب ألمانيا الفدرالية أثناء مناقشة المادة /٤٩/ من اتفاقية فيينا القنصلية، المادة /٤٨/ من مشروع لجنة القانون الدولي، في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 396.

كذلك راجع كلمة مندوب فنزويلا خلال مناقشة المادة /٤١/ من الاتفاقية: المرجع عينه، ص ٣٦٥.

دبلوماسي الغد ودبلوماسي اليوم قنصل الغد ، علاوة على حمل الشخص نفسه في الوقت ذاته الصفتين الدبلوماسية والقنصلية مما يؤدي إلى تمتعه بالحصانات الدبلوماسية على الرغم من أن مهامه قنصلية في أساسها . كذلك فإن الدور الذي يؤديه القنصل العام مثلاً في مدينة صناعية أو تجارية مهمة قد يفوق إلى حد كبير أهمية الدور الذي يقوم به المبعوث الدبلوماسي في دولة نائية . فهل يعقل ، وهذا هو دور القنصل ، أن تكون حصاناته وامتيازاته أقل من تلك التي تتمتع بها عائلة الدبلوماسي أو حتى خادمه الخاص(١) ؟ بيد أن بروز هذا التيار الذي دعا الى توحيد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية ، صاحبه بروز تيار معارض حذر من عواقب منح القناصل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لأن ذلك يزيد من أعباء الدول الفقيرة ويثير الحساسية والمرارة عند السكان المحليين تجاه فئة القناصل المميزة ، خاصة وإن البعثات القنصلية قد توجد في مناطق تقع خارج العاصمة وتعاني من أوضاع إقتصادية صعبة(٢) .

وكان لا بد من أن يؤدي اعتماد نظرية مستلزمات الوظيفة إلى الحد من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وإلى تزايد الحصانات والامتيازات القنصلية ، باعتبار أن مصدر الحصانات واحد . فالقنصل ليس بشخص عادي بل هو موظف تكلفه دولته القيام بمهام معينة هي في غالبيتها العظمى المهام عينها التي يقوم بها الموظف الدبلوماسي(٣) والتي يتطلب أداؤها منحه حصانات وامتيازات معينة تقارب إلى حد بعيد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية دون أن تصل إلى مستواها نظراً لفقدان القنصل للصفة التمثيلية لدولته . وهكذا يمكن القول أن أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ومثيلاتها القنصلية في المفهوم الحديث ،خصوصاً بعد عقد إتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، هو واحد يقوم على مستلزمات الوظيفة لا على إفادة الأشخاص(٤) . وقد أخذت لجنة التحكيم العامة بين مكسيكو والولايات المتحدة ، في عام ١٩٣٠ ، في قضية Chapman ، بالنظرية الوظيفية كأساس

---

(١) Lee: «Consular Law», PP. 223-224.

(٢) A.J.I.L., Vol. 57, 1963, P. 608.

(٣) O'Connel: «International Law», P. 919.

(٤) راجع مناقشات مقدمة اتفاقية فيينا القنصلية في المؤتمر القنصلي، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 240-246.

للحصانة القنصلية[١] . وجاء أحكام إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية متماثلة إلى حد بعيد فيما تضمنتا من أحكام تتعلق بالحصانات والامتيازات[٢] .

وتختلف بين دولة وأخرى مصادر القواعد القانونية الداخلية التي تعتمدها السلطات التنفيذية والقضائية في الدولة المضيفة لإقرار الحصانات والامتيازات القنصلية (والدبلوماسية) . فنجد بعضها يحيل على قواعد القانون الدولي كالمادة /٢٢/ من قانون العقوبات اللبناني مثلاً[٣] التي تنص على أنه « لا تطبق الشريعة اللبنانية في الأراضي اللبنانية على الجرائم التي يقترفها موظفو السلك الخارجي[٤] والقناصل الأجانب ما تمتعوا بالحصانة التي يخولهم إياها القانون الدولي العام » . ويضع بعضها الآخر قوانين خاصة تتعلق بالحصانات والامتيازات القنصلية كالنروج والسويد والولايات المتحدة . وتعتبر دول أخرى أن مصدر الحصانات والامتيازات هو The common Law كإنكلترة وبعض دول الكومنولث[٥] . وهناك العديد من الدول الذي يرى أن مجرد الانضمام إلى إتفاقية ما وإبرام أحكامها (كاتفاقية فيينا) يجعل من نصوصها جزءاً من نصوص القانون الداخلي تعلو على بقية النصوص القانونية الداخلية[٦] .

وسنتطرق في هذا القسم للحصانات والامتيازات القنصلية بمختلف أنواعها[٧] . وعلى الرغم من صعوبة وضع حد فاصل بين الحصانات والامتيازات الممنوحة لتسهيل عمل البعثة وبين تلك الممنوحة لموظفيها ، فإن تبسيط الدراسة ومنطق الأمور يفرض علينا اتباع التقسيم الذي إتبعته إتفاقية فيينا

---

(١) Schwarzenberger: OP. Cit, P. 193.

(٢) باستثناء تلك المتعلقة بالقناصل الفخريين وبالقناصل الذين يمارسون عملاً مأجوراً وحكمهم حكم القناصل الفخريين. راجع :

Starke, J.G.: «An Introduction to International Law», 7 th, ed. Butterworths, London, 1972, P. 393.

(٣) الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٤٠ في ١٩٤٣/٣/١ والذي دخل حيز التنفيذ في ١٩٤٤/١٠/١ .

(٤) والأصح موظفو السلك الدبلوماسي Agents Diplomatiques كما وردت في النص الفرنسي .

(٥) Sen, B: «Handbook», PP. 83-84.

(٦) كما هو الوضع في لبنان بعد إبرامه اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية.

(٧) وردت في الفصل الثاني من الاتفاقية القنصلية بالنسبة إلى القناصل المسلكيين وفي الفصل الثالث بالنسبة إلى القناصل الفخريين.

للعلاقات القنصلية إذ قسمتها إلى قسمين : الأول يتعلق بالحصانات والامتيازات الممنوحة لتسهيل عمل البعثة عينها[1] ، ولو بدا في الظاهر أحياناً أن المستفيدين منها هم موظفو البعثة . فحرية الانتقال ضمن إقليم الدولة المضيفة مثلاً هي حرية يتمتع بها موظفو البعثة إلا أنها ترتبط بشكل مباشر بتسهيل أعمالها ، وكذلك الأمر بالنسبة إلى حرية اتصال البعثة برعاياها الذي يتم عبر موظفيها أو بواسطتهم . وهذا القسم من الحصانات والامتيازات المختص بتسهيل عمل البعثة يطبق على البعثات القنصلية بنوعيها المسلكي والفخري بالتساوي مع تعديل طفيف في بعض الأحكام تفرضه طبيعة البعثة القنصلية الفخرية[2] . أما القسم الثاني فيتعلق بالحصانات والامتيازات الممنوحة لموظفي البعثة[3] والتي يختلف نطاقها ومداها باختلاف المستفيدين منها . فهي شاملة بالنسبة الى القناصل المسلكيين ومحدودة بالنسبة إلى القناصل الفخريين ومن هم بحكمهم من القناصل المسلكيين الذين يتعاطون عملاً مأجوراً ، وهي معدومة بالنسبة إلى حاملي جنسية الدولة المضيفة والمقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها .

وعلى الرغم من أن إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد خصصت فصلاً (الفصل الثالث) لتبيان الأحكام المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية والموظفين القنصليين الفخريين ، إلاّ أن أحكام هذا الفصل جاءت في معظمها تكرر أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية المتعلق بحصانات وامتيازات البعثات القنصلية المسلكية وموظفيها . لهذا وتحاشيا للوقوع في التكرار الذي وقعت فيه الاتفاقية فإننا سنتطرق في معرض بحثنا لكل حصانة من الحصانات ولكل امتياز من الامتيازات للأحكام الخاصة المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية وموظفيها الفخريين .

وبذلك سنعالج مواضيع هذا القسم في بابين :

الباب الأول : الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة القنصلية .
الباب الثاني : الحصانات والامتيازات العائدة لموظفي البعثة القنصلية .

(١) وردت في القسم الأول من الفصل الثاني من الاتفاقية القنصلية (المواد ٢٨ ـ ٣٩) .
(٢) يتعلق هذا التعديل بحماية الدور القنصلية وحرمة محفوظات البعثة القنصلية والإعفاءات الضريبية الممنوحة لها .
(٣) وردت ضمن القسم الثاني من الفصل الثاني من اتفاقية فيينا القنصلية (م ٤٠ إلى م ٥٧).

الباب الأول

الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة القنصلية

البعثة القنصلية مؤسسة من مؤسسات الدولة الموفدة ، يستدعي قيامها بمهامها على الوجه الأكمل منحها حصانات وامتيازات وتسهيلات معينة أقر بعضها العرف الدولي واعتبرت جزءاً من قواعد القانون الدولي ، وقامت الدول بمنح بعضها الآخر على سبيل المجاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل . وقد كرست المعاهدات القنصلية هذه الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة ، وجاءت إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تنص عليها . ويبدو أن هذه الاتفاقية قد أقرت للبعثة حصانات وامتيازات فاقت ما استقر عليه العرف الدولي وشكلت بالتالي تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية أثر دون شك في المعاهدات القنصلية اللاحقة .

وفي بحثنا لهذه الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة القنصلية نؤكد ما سبق أن ذكرناه من أن دراستنا لها في باب مستقل عن باب حصانات وامتيازات موظفيها ليس سوى أسلوب لتسهيل الدراسة إذ أن النوعين من الحصانات متداخلان باعتبار أن الهدف منهما واحد وهو تأمين أداء الوظائف القنصلية على الوجه الأكمل لأن البعثة القنصلية شخص معنوي تمارس مهامها وتتصل بالغير وتتمثل عبر موظفيها .

وحصانات البعثة القنصلية وامتيازاتها متعددة، منها ما يتعلق بحرمة دورها ووثائقها وأرشيفها ، ومنها ما يتعلق بتسهيل حصولها على الأبنية اللازمة لنشاطها وبحقها في رفع علمها وشعارها عليها ، ومنها ما يتعلق بتأمين حريتها في الإتصال بسلطات الدولتين الموفدة والمضيفة والاتصال برعاياها ، ومنها ما يتعلق بحرية موظفيها بالتنقل داخل إقليم الدولة المضيفة ، ومنها ما

يتعلق بالاعفاءات الضريبية والجمركية ،علاوة على تسهيلات أخرى كحقها في الحصول على بعض المعلومات المهمة لعملها وحقها في استفياء الرسوم القنصلية . وسنتناول هذه الحصانات والامتيازات في فصلين .

الفصل الأول : حصانات البعثة القنصلية.

الفصل الثاني : الامتيازات والتسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية .

الفصل الأول

حصانات البعثة القنصلية

تتمتع البعثة القنصلية بحصانتين أساسيتين ، تتعلّق الأولى بحرمة الدور القنصليـة (م ٣١ من إتفاقيـة فيينا القنصليـة) ، وتتعلق الثانيـة بحرمـة المحفوظات والوثائق القنصلية (م ٣٣ من الاتفاقية). وسنعالج في نبذتين هاتين الحصانتين .

النبذة الأولى

حرمة الدور القنصلية
Inviolability of the consular Premises

لم يكن للدور القنصلية وفقاً للقانون الدولي العرفيْ ، وقبل عقد معاهدة فيينا للعلاقات القنصلية ، حرمة مماثلة لتلك التي تتمتع بها البعثة الدبلوماسية ، أو التي يتمتع بها الأرشيف القنصلي[١]، إلاّ في حالة وجود نص تعاهدي بين دولتين ينص على خلاف ذلك ويمنح البعثة القنصلية حرية كاملة . ولكن هذا لا يعني أن البعثة القنصلية كانت مجردة من كل حرمة ، فقد أقر لها العرف بالحماية من كل غـزو أو اعتداء يتم بـطريقة غيـر قانونية[٢]دون أن يحد ذلك من حق كل صاحب حق قانوني في دخول البعثة

(١) راجع: — Hyde: «International Law», P. 1328.
Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 746.

(٢) Briggs, H.W: «The Law of Nations 2nd. ed. Appleton-Century Crofts Inc., New York, 1952, PP. 827-828.

للمطالبة بحقوقه ، ومن حق قوات الأمن المحلية في دخول الدور القنصلية للقضاء على أي إخلال بالأمن أو لتنفيذ مذكرة قضائية[١] . وعلى الرغم من أن سلطات الأمن كانت تستأذن القنصل قبل دخولها الدور القنصلية إلّا أن هذا الاستئذان كان يتم من باب اللياقة ولم تحل معارضة القنصل دون قيامها بتنفيذ مهامها شرط عدم تعرضها لمحفوظات القنصلية وأوراقها الرسمية[٢] .

ولكن تزايد أهمية البعثات القنصلية ، وما صاحبه من بروز تيار فكري نادى بردم الهوة بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات القنصلية أدى إلى تزايد المعاهدات القنصلية التي أقرت للدور القنصلية بحرمتها . وقد نص بعضها على الحرمة المطلقة ، بينما ربط بعضها الآخر هذه الحرمة بحالات إستثنائية تجيز الإخلال بها عند توافر ظروف معينة .

واختلفت وجهات نظر فقهاء القانون الدولي حول الأساس القانوني الذي يمكن اعتماده لتبرير إقرارهم بحرمة الدور القنصلية ، فرأى فريق منهم أن حرمة هذه الدور هي امتداد لحرمة الأرشيف التي تعتبر قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي تحول دون المس أو العبث بأوراق البعثة القنصلية ومحفوظاتها ومستنداتها ومراسلاتها الرسمية ، واعتبر هؤلاء أن حرمة الأرشيف هذه لا يمكن مراعاتها دون منح الأمكنة التي فيها أوراق البعثة ومحفوظاتها حرمة خاصة بها[٣] . واعتبرت حرمة الدور القنصلية نتيجة حتمية لحرمة الأرشيف في الاتفاق الذي عقد في ٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٨٨٨ بين فرنسا وإيطاليا لتفسير المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية المعقودة بين

---

(١) راجع في المرجع السابق، ص ٨٢٢، التعليمات التي أصدرتها وزارة الخارجية الأميركية إلى قنصلها في إيرلندا في ٢٣/٣/١٩٢٩ والتي أكدت حق سلطات الدولة المضيفة في تنفيذ المذكرات القضائية داخل الدور القنصلية إذا لم يوجد نص تعاهدي بين الدولتين يحول دون ذلك. كذلك راجع :

- Hyde: Op, Cit. P. 1328.

- O'Connel: «International Law», P. 921.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ٥١٣

(٣) راجع تعليق زوريك على المادة/٢٥/ من مشروعه القنصلي الذي ورد في تقريره الأول:

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 98.

كذلك راجع :

Stuart: Practice», P. 380.

البلدين في عام ١٨٦٢ ، إثر الحادث الشهير الذي وقع في مدينة فلورنسا في ٢٢ كانون الأول ١٨٨٧ عندما دخلت قوات البوليس مبنى القنصلية الفرنسية ومسكن رئيسها تنفيذاً لحكم قضائي ، وذلك رغم معارضة القنصل . واحتج السلك القنصلي يومها على الحادث كما احتجت الحكومة الفرنسية وقامت على أثر ذلك بعقد الاتفاق التفسيري المشار إليه ، الذي اعتبر أن حرمة الأرشيف تتضمن حكماً حرمة الدور القنصلية التي يقع فيها[1] . أما الفريق الآخر فرأى أن حرمة الدور القنصلية ليست نتيجة تابعة لحرمة الأرشيف وإنما هي حصانة أصلية موازية لها منبعها الفكرة عينها التي صدرت عنها حرمة الأرشيف وهي فكرة احترام سيادة الدولة الأجنبية التي تنتمي إليها البعثة وعدم المس بها ، مما يستدعي منح الدور التي تمارس فيها بعثات هذه الدولة مهامها ، سواء أكانت دبلوماسية أم قنصلية ، حرمة خاصة تتلاءم وطبيعة المهام الموكولة إليها ، إضافة إلى الحرمة الممنوحة لمستندات هذه البعثات ومراسلاتها ومحفوظاتها . وهذا الرأي الثاني هو الأصح والأحدث وقد أخذت به لجنة القانون الدولي عند وضعها للمادة /٣٠/ من مشروعها القنصلي[2] .

وصاحَب تبلور قواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات القنصلية في القرن العشرين ، تضارب في الرأي حول مدى حرمة البعثة القنصلية ، إذ برزت آراء متطرفة دعا بعضها إلى تجريد البعثة القنصلية من كل حرمة ، ودعا بعضها الآخر إلى منحها حرمة كاملة مماثلة لحرمة البعثة الدبلوماسية . وكان لا بد من بروز تيار وسط يوفق بين المتطرفين ويدعو إلى منح البعثة القنصلية حرمة مقيدة أو مشروطه تتلاءم مع طبيعتها وطبيعة مهامها . وظهرت هذه التيارات الثلاثة في مؤلفات فقهاء القانون الدولي وفي مشاريع تقانين القواعد القنصلية ، وفي المعاهدات القنصلية الثنائية والمتعددة الأطراف ، كما برزت أثناء إعداد لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية وأثناء مناقشة

---

(١) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A. D.I, Tome 106, 1962-2 PP. 441-442.

(٢) راجع الفقرة الثانية من تعليق اللجنة على المادة/ ٣٠/ من مشروعها في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 21.

المشروع في مؤتمر فيينا عام ١٩٦٣ . فما هي الحجج التي استند اليها كل فريق في تأييد رأيه ؟ ولأي تيار كتب النصر في النهاية بحيث جاءت إتفاقية فيينا تكرسه في نصوصها ؟

إستند أصحاب الاتجاه الداعي إلى حرمان البعثة القنصلية من كل حصانة إلى حجة الاختلاف في طبيعة كل من البعثتين الدبلوماسية والقنصلية بحيث لا يمكن تطبيق مبدأ اللاإقليمية Exerritoriality على البعثة القنصلية وبالتالي عدم تمتعها بأية حرمة باستثناء حرمة الأرشيف والمستندات .

وإثر الحرب العالمية الثانية برز اتجاه يدعو لمنح البعثات القنصلية حصانات مطلقة مماثلة لحصانات البعثات الدبلوماسية[١] . واعتمد أنصار هذا الاتجاه على الفكرة القائلة أن البعثة القنصلية هي مؤسسة من مؤسسات الدول الأجنبية كالبعثة الدبلوماسية تماماً ، وفيها تتم ممارسة المهام القنصلية التي تتداخل إلى حد كبير في العصر الحديث مع الأعمال الدبلوماسية بحيث يصبح من الصعب الفصل بينهما ، وبالتالي يتوجب صيانة البعثة القنصلية ومراعاة حرمتها باعتبار أن هذه الحرمة هي امتداد للحرمة التي تتمتع بها الدولة التابعة لها[٢] . وهذا الاتجاه ليس ، في الواقع ، بحديث كلياً إذ أن معهد القانون الدولي كان قد أخذ به عام ١٨٩٦[٣] كما أخذت به إتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨[٤] ، كما أخذت به معاهدات قنصلية عدة بعد ذلك كالمعاهدة الأميركية ـ الليبيرية لعام ١٩٣٨ والمعاهدة الأميركية ـ المكسيكية لعام ١٩٥٠ والمعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨[٥] . ويتفق هذا الاتجاه مع ممارسة الدول الشيوعية لعلاقاتها القنصلية إذ أن هذه الدول لا تفرق بين الأعمال القنصلية والأعمال الدبلوماسية باعتبار أن الأعمال القنصلية

---

(١) A.J.I.L., Vol, 59, 1965, P. 885.

(٢) راجع ما قاله مندوب الهند في مؤتمر فيينا القنصلي، في:
U.N. Consular Conference, Vol, 1, P. 294, 22

(٣) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», OP. Cit.P. 442.

(٤) A.J.I.L., Vol. 26, Supp. 1932, PP. 378-383.

(٥) للإطلاع على المزيد من المعاهدات التي نصت على مبدأ الحرمة المطلقة للدور القنصلية، راجع الفقرة الثامنة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٠/ من مشروعها، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 21.

من تجارية واقتصادية وخلافها تتولاها المؤسسات الحكومية في هذه الدول التي يندر وجود القطاع الخاص فيها. وهكذا جاءت المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ تنص على الحرمة المطلقة للمباني المستعملة للأغراض القنصلية ولأجزائها وللأرض المرفقة بها ولمسكن رئيس البعثة بحيث يمنع دخولها على قوات البوليس وعلى أية سلطة أخرى من سلطات الدولة المضيفة قبل الحصول على موافقة رئيس البعثة أو موافقة من ينوب عنه أو موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية[١].

وكان من المنطقي أن يتأثر زوريك بهذا الاتجاه ويأخذ بمبدأ الحرمة المطلقة في المادة /٢٥/ من تقريره الأول[٢]، وأن تأخذ به لجنة القانون الدولي في المادة /٣٠/ من مشروعها القنصلي (المماثلة لنص المادة /٢١/ من الاتفاقية الدبلوماسية) التي تنص، في الفقرة الأولى، على الحرمة المطلقة للدور القنصلية وعلى عدم إمكان دخولها من قبل موظفي الدولة المضيفة دون موافقة رئيس البعثة، وتنص في الفقرة الثالثة على عدم إمكان تفتيش دار البعثة أو مصادرتها أو مصادرة أثاثها أو وسائل نقلها أو التنفيذ العيني بحقها[٣]. وحاولت الدول الشيوعية وبعض الدول الأخرى إقناع المشاركين في مؤتمر فيينا بالموافقة على المادة /٣٠/ من مشروع لجنة القانون الدولي والأخذ بمبدأ الحرمة المطلقة متذرعة بحجج عدة، منها ضرورة المساواة بين البعثات القنصلية والبعثات الدبلوماسية من أجل مواكبة التطور الحديث في مفهوم العلاقات القنصلية، واعتبار حالات الطوارىء، كاندلاع النار مثلاً في دار البعثة، حالات استثنائية لا تستدعي خرق مبدأ الحرمة علاوة على عدم جواز منح مساكن الدبلوماسيين حرمة تفوق حرمة

---

(١) ولقد تضمنت نصاً مماثلاً المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ في مادتها /٢١/، والمعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ في الفقرة الثانية من مادتها/١٣/.

(٢) I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, PP. 98-99.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 20.

راجع أيضاً ما قاله زوريك تبريراً لاعتماد اللجنة مبدأ الحرمة المطلقة في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 296.

كذلك راجع مناقشات لجنة القانون الدولي حول الموضوع في جلساتها ٥٣٠، ٥٤٧، ٥٧١، ٥٩٥ من دورتها /١٣/:

I.L.C. Yearbook, 1961.

المكاتب القنصلية . . .[1] ، إلَّا أن هذه الدول فشلت في فرض موقفها بسبب معارضة غالبية الدول الغربية ودول العالم الثالث لفكرة الحرمة المطلقة للدور القنصلية نظراً لاختلاف طبيعة عمل هذه البعثات عن عمل البعثات الدبلوماسية التي تعتبر ممثلة للدولة الموفدة ذات السيادة ، ونظراً لما في المساواة بين البعثتين من خروج على قواعد القانون الدولي لا تستدعيه الحاجات العملية ، ولما في منح الحرمة المطلقة للدور القنصلية من جوانب سلبية قد تنجم عن إساءة استعمال البعثات القنصلية لهذه الحرمة مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصالح الدولة المضيفة من اقتصادية وسياسية وأمنية[2] .

وفي مؤتمر فيينا جرت مناقشات حول الفكرة[3] انتهت بإقرار المادة /٣١/ من الاتفاقية القنصلية التي تكرس انتصار الإتجاه الحديث الداعي لمنح البعثة القنصلية حرمة مقيدة مما يشكل حلاً وسطاً بين المدرستين المتطرفتين (تجريد البعثة القنصلية من كل حرمة أو منحها حرمة مطلقة) وتنص المادة على ما يلي :

«١ـ تكون حرمة الدور القنصلية مصونة إلى الدرجة المحددة في هذه المادة .

٢ ـ لا يجوز لسلطات الدولة المضيفة دخول القسم من الدور القنصلية المخصص كلّياً للأعمال القنصلية إلَّا بموافقة رئيس البعثة القنصلية او ممثله أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة . ويمكن افتراض حصول هذه الموافقة عند حدوث حريق أو أية كارثة أخرى تستوجب اتخاذ إجراءات وقائية سريعة .

٣ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة /٢/ من هذه المادة ، يتوجب على الدولة المضيفة بشكل خاص إتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية الدور القنصلية من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المس بكرامتها .

٤ ـ تكون الدور القنصلية وموجوداتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل نقلها محصنة ضد أي شكل من أشكال المصادرة لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة . . وإذا كان الإستملاك ضرورياً لمثل هذه الغايات فيجب

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 89-91, 292-300.

(٢) Ibid.

(٣) Ibid,. PP. 303-305, 49.

إتخاذ جميع الإجراءات الممكنة لتفادي إعاقة ممارسة الوظائف القنصلية ولدفع التعويض الملائم Adequate والفاعل Effective والسريع Prompt للدولة الموفدة » .

وكان للمادة /٣١/ أثر في معظم المعاهدات القنصلية اللاحقة التي كرست أحكامها كلياً أو جزئياً كالمعاهدة الفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ والمعاهدة الفرنسية - التشيكوسلوفاكية لعام ١٩٦٩ .

وعلينا قبل أن نبدأ بدراسة الموجبات التي فرضتها المادة /٣١/ على الدولة المضيفة أن نحدد مفهوم عبارة (الدور القنصلية) لنعرف ما إذا كانت تشمل مسكن رئيس البعثة .

عرفت الفقرة ف (J) من المادة الأولى من إتفاقية فيينا القنصلية الدور القنصلية Consular Premises «بالمباني أو أقسام المباني والأراضي الملحقة بها ، بغض النظر عن مالكها ، والمستعملة كلياً Exclusively لأغراض البعثة » . بينما عرفت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من إتفاقية فيينا الدبلوماسية دور البعثة الدبلوماسية « بالمباني وأقسام المباني والأراضي الملحقة بها ، بغض النظر عن مالكها ، والمستخدمة لأغراض البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة » .

ومن مقارنة النصين يبدو بوضوح أن إتفاقية فيينا القنصلية أخرجت منزل رئيس البعثة القنصلية من نطاق مفهوم الدور القنصلية . ولقد أثارت هذه الناحية جدلاً في المؤتمر وخصوصاً بعد أن تقدمت إسبانيا باقتراح[١] يهدف إلى توسيع مفهوم حرمة البعثة بحيث يشمل منزل رئيس البعثة المسلكي لأن هذا المنزل ليس مجرد منزل لموظف عادي وإنما هو مسكن رئيس البعثة الذي يستعمله أحياناً لأداء عمله القنصلي واستقبال موظفي الدولة المضيفة من جهة وزملائه من جهة أخرى . وهناك مواد في الاتفاقية منحت رئيس البعثة حق رفع علمه وشعاره الوطنيين عليه مما يفترض تمتعه بالحرمة الممنوحة لدار البعثة[٢] . إلاّ أن الإقتراح الإسباني لم يلق قبولاً واخرج بالتالي منزل رئيس البعثة القنصلية من مفهوم عبارة (الدور القنصلية) .

(١) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 13; U.N.Consular Conference, Vol. 2. P. 75.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 290.

ونجد في العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية الحديثة نصوصاً تقضي بشمول مسكن رئيس البعثة القنصلية بالحرمة عينها التي تتمتع بها البعثة . ومن هذه المعاهدات نذكر المعاهدة اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ (المادة /١٥/ ، الفقرتان ٤ و٥) والمعاهدة التشيكية ـ البلغارية لعام ١٩٥٩ (المادة /٦/ الفقرة /٢/) والمعاهدة التشيكية ـ الرومانية لعام ١٩٦٠ (المادة /٣٦/)[١] وفي الاتحاد السوفياتي تتمتع الدور القنصلية ومساكن رؤساء البعثات القنصلية بالحرمة الكاملة ولا يمكن دخولها إلاّ بطلب من رؤسائها أو بعد الحصول على موافقتهم[٢] . وكان من الأجدى مع استثناء منزل رئيس البعثة من أحكام المادة /٣١/ إيراد نص في الاتفاقية يقضي بفصل هذا المسكن عن مكاتب القنصلية حتى لا يقع أي إشكال عند تطبيق أحكامها . وهذا ما فعلته بعض المعاهدات القنصلية كالمعاهدة البولونية ـ التشيكوسلوفاكية لعام ١٩٦٠. (المادة /٦/ الفقرة ٢)[٣] .

ومن العودة إلى نص المادة /٣١/ يبدو واضحاً لنا أنها تفرض على الدولة المضيفة موجبين : موجباً سلبياً يقضي بعدم المساس بحرمة البعثة إلاّ في حالات إستثنائية ، وموجباً إيجابياً يقضي بتوفير الحماية لها ضد كل اعتداء . وسنعالج هذين الموجبين .

الفقرة الأولى

إمتناع الدولة المضيفة عن القيام بأعمال تمس حرمة الدور القنصلية

يفرض تطبيق هذا المبدأ التوفيق بين مصلحتين : مصلحة الدولة الموفدة في حماية دورها القنصلية من كل تدخل من قبل سلطات الدولة المضيفة ، ومصلحة الدولة المضيفة في الحؤول دون إساءة استعمال البعثات

---

(١) Lee: «Vienna Convention», P. 93.

(٢) راجع الفقرة التاسعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة/٣٠/ من مشروعها القنصلي :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 21.

(٣) Grzybowski, Kazimierz: «Soviet Public International Law, Doctrines and Diplomatic Practice», A.W. Sijthoff, Leyden, 1970, P. 341.

القنصلية لحق الحرمة الممنوح لها ، كخرق قوانين الدولة المضيفة باحتجاز أشخاص في داخل دور البعثة ، أو بمنع دخول المختصين لاطفاء حريق يهدد بكارثة أو لمكافحة مرض يهدد بانتشار وباء . ولقد عرف تاريخ العلاقات القنصلية حوادث عدة تضاربت خلالها المصلحتان وأدت الى نشوب نزاع حاد بين الدولتين .

أولاً ـ حرمة البعثة القنصلية في الحالات العادية

يتوجب على الدولة المضيفة أن تراعي حرمة الدور القنصلية لتمكين البعثة من ممارسة مهامها على الوجه الأكمل . ولهذا ينبغي لها أن تمنع موظفيها من قوات شرطة أو مباشرين قضائيين أو محصلي ضرائب أو رجال جمارك . . . من دخول مقر البعثة القنصلية وممارسة أي عمل رسمي داخله كتبليغ الأوراق القضائية[1] أو القبض على شخص ما أو تفتيش مكاتب البعثة دون الحصول على موافقة رئيسها أو من يمثله أو الحصول على موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة[2]. وحاولت بعض الدول تحاشي حالة رفض السماح بدخول دور البعثة فاقترحت إضافة نصّ إلى الفقرة الأولى من المادة / ٣١/ من اتفاقية فيينا[3] يمكن سلطات الدولة المضيفة في حالة رفض رئيس البعثة القنصلية أو من يمثله أو رئيس البعثة الدبلوماسية الموافقة على

(١) احتج السفير السوفياتي في واشنطن مثلاً على تبليغ القنصل السوفياتي العام في نيويورك أمراً قضائياً في الدور القنصلية واعتبر أن هذا العمل يشكل خرقاً لحرمة البعثة. راجع:

— Lee: «Consular Law» PP. 244-245.

A.J.I.L. Vol. 43. 1949, PP. 45-47.

(٢) راجع:

ـ الفقرة الثانية من المادة/٣١/من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

ـ الفقرة الأولى من المادة/١٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩.

ـ الفقرة الثانية من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ البريطانية لعام ١٩٦١.

وكذلك راجع ما نص عليه في هذا المجال القانون الإنكليزي The British Consular act 1968 في:

British Yearbook 1968-1969, Oxford University, London, 1970, P. 267.

(٣) راجع الاقتراح المشترك النيجيري اليوناني الياباني البريطاني:

U.N. Doc. A/Conf. 25/C.2/L.71. U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 81.

دخول الدور ، الحصول على أمر قضائي مقترن بموافقة وزير خارجية الدولة المضيفة يتيح دخولها إذا توافرت أسباب معقولة لدى سلطات هذه الدولة ، إلّا أن هذا الإقتراح لم يلق القبول خوفاً من إساءة استعمال هذا الحق[١] . واعتبرت بعض الدول في وقت سابق لاتفاقية فيينا القنصلية أن دخول المباشر الدور القنصلية بشكل سلمي لتبليغ مذكرة قضائية صادرة بحق رئيس البعثة أو أحد موظفيها لا يتنافى مع حرمة البعثة ما دام المباشر لا يمارس أي عمل من أعمال العنف ولا يلزم صاحب العلاقة بتبلغها . فالموظف القنصلي لا يتمتع بحصانة دبلوماسية كاملة ، وحرمة الدور القنصلية ليست مطلقة كحرمة الدور الدبلوماسية إلّا إذا نصت معاهدة ما على خلاف ذلك[٢] .

وإذا طلب رئيس البعثة أحياناً تدخل السلطات المحلية للقبض على مجرم لجأ إلى دار البعثة أو للتحقيق في جرم وقع بداخلها أو لإطفاء حريق ، فعلى هذه السلطات تلبية الطلب دون أن تستغل دخولها لغايات أخرى ودون أن تمس أرشيف البعثة ومراسلاتها .

وقطع العلاقات القنصلية أو توقف البعثة عن العمل بصورة دائمة أو موقتة لا يقلل من حرمة دورها[٣] ، فهذه الدور ، ولو عهد برعايتها إلى بعثة دولة ثالثة ، تستمر في التمتع بحرمتها الكاملة وحرمة أرشيفها ، وعلى الدولة المضيفة حتى في حالة النزاع المسلح أن تحترمها وتحميها وتحمي موجوداتها ومحفوظاتها . وعدم الاعتراف بالدولة الموفدة أو المضيفة أو بحكومتيهما لا يقلل كذلك من حرمة دورهما القنصلية ، وهذا ما أكده وزير الخارجية الأميركي عام ١٩٢٢ في كتاب وجهه إلى حاكم نيويورك يتعلق بوضع القنصلية المكسيكية في هذه المدينة في وقت كانت فيه الولايات المتحدة غير معترفة بالحكومة المكسيكية[٤] .

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 295-303..

(٢) راجع حادثة تبليغ أوراق قضائية لقنصل الجمهورية العربية المتحدة في نيويورك عام ١٩٥٩ واحتجاج وزارة خارجية ج.ع. م . على ذلك وجواب الخارجية الأميركية الموجه إلى السفارة الأميركية في القاهرة في ١٢/٦/١٩٦٠، في:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970. P. 752.

(٣) راجع المادة /٢٧/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

(٤) El Ganzory:«Consular Relations and Unrecognized Regimes»«Revue Egyptienne de Droit International», Vol. 34, 1978, P. 113.

ولا يمكن تطبيق أحكام المادة /٣١/ على البعثات القنصلية الفخرية أو على البعثات التي يمارس قناصلها عملاً مكسباً ، فليس لدور هذه البعثات حرمة تحول دون دخولها من قبل سلطات الدولة المضيفة لأن تطبيق مبدأ الحرمة يفترض إستعمال الدور القنصلية لاداء المهام القنصلية فقط بينما تمارس هذه المهام في البعثات الفخرية في نفس المكاتب التي يمارس فيها القنصل الفخري نشاطه التجاري . ومن هنا يكتفى بمنح هذه البعثات حرمة الأرشيف شرط فصل المستندات القنصلية عن بقية الأوراق الخاصة العائدة لرئيس البعثة . وقد أكدت وزارة الخارجية الأميركية في كتاب وجهته إلى قنصلها في الدومينيكان إن مشاركته السلك القنصلي في الاحتجاج على حكومة الدومنيكان عام ١٩١٢ لوضعها قوات مسلحة فوق مبنى القنصلية الايطالية الفخرية هو تصرف في غير محله باعتبار أن هذا المبنى لا يتمتع بالحرمة ، وأن وضع القوات على سطح القنصلية لا يمس بحرمة أرشيفها(١) .

ولا يؤثر في طبيعة الحرمة ومداها كون الدور القنصلية مملوكة للدولة الموفدة أو مستأجرة من قبلها . إلاّ أن هناك مسألة تتعلق بحق المالك في زيارة الدور المؤجرة للبعثة القنصلية للتأكد من قيامها بالصيانة اللازمة لها . وقد جاءت إتفاقيتا فيينا الدبلوماسية والقنصلية خاليتين من أي نص يتعلق بهذه الناحية ، فقد اعتبرت غالبية الوفود في المؤتمرين أن مصلحة العمل الدبلوماسي أو القنصلي تفوق بأهميتها مصالح الأفراد . ومع عدم وجود نص في الاتفاقيتين أصبح يتعذر على المالك دخول الدور القنصلية ـ والدبلوماسية دون موافقة رئيس البعثة أو من يمثله ، مع العلم أن رئيس البعثة لا يحول عادة دون ذلك إذا كان عقد الإيجار يتضمن نصّاً يجيز ذلك ، وإلاّ اعتبر متعسفاً في استعمال حقه وكان للمالك عندها حق مراجعة وزارة خارجية الدولة المضيفة إحتجاجاً على تصرفات رئيس البعثة(٢) .

وهناك ناحية أخرى تتعلق بحق التنفيذ على العقارات المؤجرة للبعثة من أجل تحصيل دين مترتب على أصحابها . وكانت لجنة القانون الدولي قد

---

(١) Hackworth, «Digest», Vol. 4, P. 716.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 308.

أشارت إلى أن حرمة البعثة تحول دون اتخاذ إجراءات تنفيذية على دورها وأثاثها[١] . ولكن المندوب البريطاني رأى في هذا إجحافاً بحق أصحاب الدين وحصانة لا مبرر لها تمنح للمالك المحظوظ الذي تمكن من تأجير عقاره للبعثة القنصلية . وطالب المندوب بحذف كل إشارة إلى الموضوع وترك الأمر لقواعد القانون الدولي التي تنظم حصانات الدول الأجنبية ومؤسساتها[٢] . وأقر المؤتمر الإقتراح البريطاني فجاء نص المادة /٣١/ من الاتفاقية القنصلية خالياً من أية إشارة إلى الموضوع. ولكن ليس هناك في رأينا ما يحول دون اتخاذ إجراءات تنفيذية ضد مالك الدار كأن يسجل الحجز على الصحيفة العينية للعقار (في السجل العقاري) شرط ألاّ يؤدي ذلك إلى دخول القائمين بالتنفيذ إلى مقر البعثة إلاّ إذا أذن لهم بذلك[٣]

ثانياً ـ حرمة البعثة القنصلية في حالات الطوارىء Emergency cases

قد يقع حريق في الدور القنصلية ويتعذر الإتصال برئيس البعثة أو بمن يمثله أو برئيس البعثة الدبلوماسية من أجل الحصول على موافقة لدخول المبنى وإطفاء الحريق ، وخصوصاً إذا حدث في يوم عطلة وكانت البعثة تشغل جزءاً من مبنى كبير كما هو الوضع في الغالب[٤] . وقد تتوفر كذلك معلومات أكيدة عن وجود مريض داخل الدور مصاب بمرض يهدد بانتشار وباء خطير .

لقد تنبهت دول عدة لحالات الطوارىء هذه فضمنت معاهداتها القنصلية الثنائية نصاً يجيز لسلطات الدولة المضيفة إفتراض موافقة رئيس

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة/ ٣٠/ من مشروعها القنصلي، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 21.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 305

(٣) ويأخذ الدكتور علي صادق أبو هيف بنفس الرأي بالنسبة للبعثات الدبلوماسية. راجع كتابه: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ٤٠

(٤) ففي عام ١٩٦٣ مثلاً لم يكن في مدينة نيويورك سوى بعثتين قنصليتين (من أصل ٦٨ بعثة) تقوم دورهما في مبان مستقلة. راجع ما قاله مندوب الولايات المتحدة أثناء مناقشة المادة /٣٠/ في المؤتمر القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 292.

البعثة الضمنية على دخول موظفيها إلى الدور عندما يستدعي الوضع اتخاذ إجراءات فورية سريعة لا تنتظر الحصول على الموافقة[1] .

وتطرق مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية لهذه الناحية فاقترحت بعض الوفود نصاً يتضمن إمكان افتراض موافقة رئيس البعثة القنصلية الضمنية على دخول الدور في مثل هذه الحالات الطارئة[2] . وأقر المؤتمر هذه الاقتراحات وجاءت الفقرة الثانية من المادة /٣١/ تجيز لسلطات الدولة المضيفة دخول الدور القنصلية في حالة الحريق والكوارث الأخرى على أساس افتراض الحصول على موافقة رئيس البعثة القنصلية من أجل حماية مصلحة المجتمع العامة[3] .

ويهمنا أن نشير إلى أن تاريخ العلاقات القنصلية أو الدبلوماسية لم يسجل أي إشكال من هذا النوع نجم عن رفض رئيس البعثة التعاون مع سلطات الدولة المضيفة للحد من أضرار حريق أو كارثة .

ثالثاً ـ حرمة البعثة القنصلية فى حالة الشك بوقوع جريمة عنف داخلها أو بتوقع حدوثها

ما مدى حق البعثة القنصلية في التمسك بحرمتها في حالة وقوع جريمة عنف داخلها[4] أو عند توقع حدوث مثل هذه الجريمة ؟ لقد أثيرت هذه المسألة في عام ١٩٤٨ بمناسبة حادثة المدرّسة السوفياتية Oksana S.Kasenkina .

فقد كانت المواطنة السوفياتية السيدة كاسنكينا تعمل مدرسة لأولاد

---

(١) راجع الفقرة الثانية من المادة /١٢/ من المعاهدة الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦، والفقرة الرابعة من المادة /٨/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٢) راجع اقتراح الولايات المتحدة (U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 2/L.2) .
واقتراح المملكة المتحدة (U.N. ooc. A/Conf. 25/C. 2/L. 29) في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 73, 76.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1. PP. 292-300.

(٤) وتعتبر من جرائم العنف المؤامرة التي تحاك خيوطها في الدور القنصلية ضد الدولة المضيفة .

أعضاء البعثة السوفياتية في الأمم المتحدة . وفي ٣١ تموز (يوليو) ١٩٤٨ طلبت من ناشر جريدة روسية في نيويورك تأمين لجوئها إلى الولايات المتحدة . وبالفعل تم نقلها إلى مزرعة تشرف عليها مؤسسة تولستوي المعارضة لنظام الحكم في الاتحاد السوفياتي . وفي ٧ آب (أغسطس) ١٩٤٨ توجه القنصل الروسي العام في نيويورك إلى المزرعة واصطحب السيدة إلى القنصلية العامة بانتظار ترحيلها إلى موسكو . وفي الوقت عينه وجه السفير السوفياتي مذكرة إلى وزارة الخارجية الأميركية ادعى فيها أن السيدة اختطفت بالقوة واحتجزت في المزرعة رغماً عن إرادتها . ورفضت الصحف الأميركية ادعاء السفير واعتبرت أن السيدة كانت ترغب فعلاً في اللجوء إلى الولايات المتحدة وأن القنصل السوفياتي العام يحتجزها في مبنى القنصلية رغم إرادتها . وعلى الأثر قامت محكمة نيويورك العليا تحت ضغط الرأي العام بإصدار أمر إلى القنصل العام السوفياتي بإطلاق سراح السيدة وإحضارها أمام المحكمة . فرفض القنصل تبلغ الأمر ، واعتبر السفير السوفياتي في مذكرة وجهها إلى الخارجية الأميركية أن سلطات نيويورك خرقت حرمة البعثة القنصلية بتبليغها الأمر القضائي إلى القنصل السوفياتي العام في الدار القنصلية . وفي ١٢ آب (أغسطس) ١٩٤٨ قفزت السيدة من الطابق الثالث في القنصلية وأصيبت ببعض الجروح ، فقام مفتشون من بوليس نيويورك بدخول دار القنصلية . ونقلت السيدة إلى مستشفى روزفلت ولم يسمح للقنصل السوفياتي العام بمقابلتها إلا بعد مرور يومين . وأثناء المقابلة أعلنت أنها احتجزت من قبله رغماً عن إرادتها ، فقام القنصل العام على الأثر بالإدلاء بتصريحات صحافية اعتبر فيها أن وجود الحرس الأميركي قرب سرير مواطنته منعها من حرية التعبير . . . . واحتج السفير السوفياتي رسمياً على ما جرى وطالب بمعاقبة الأشخاص الذي دخلوا دار القنصلية . فردت وزارة الخارجية بأن قوات البوليس لم تدخل القنصلية إلاّ بعد الحصول على موافقة القنصل العام ، وأنه لا يمكن للبعثة القنصلية أن تدعي حرمة مماثلة لحرمة البعثات الدبلوماسية إلاّ إذا أقرت لها ذلك معاهدات ثنائية لا وجود لها بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي . واحتجت الخارجية الأميـركية في مذكرتها الجوابية كذلك على التصريحات الصحافية للقنصل السوفياتي العام التي تضمنت تهجماً على السلطات الأميركية . وأدى الحادث والجدل الذي رافقه إلى قيام الاتحاد السوفياتي بإغلاق قنصليتيه العامتين في نيويورك وسان فرنسيسكو والطلب الى الولايات المتحدة باغلاق قنصليتها العامة

في فلاديفستوك واعتبار الاتفاق السابق لانشاء قنصلية أميركية في لينغراد لاغياً[1] .

وهذه الحادثة وتوقع حصول حوادث أخرى مشابهة[2] دفعا الولايات المتحدة إلى إدخال نص على معاهدتها مع بريطانيا في ٦ حزيران (يونيو) ١٩٥١[3] يتيح لسلطات الدولة المضيفة دخول الدور القنصلية إذا توافر لديها سبب محتمل يحملها على الاعتقاد بأن جريمة عنف قد ارتكبت فيها أو أنها على وشك الارتكاب ، وذلك على أساس افتراض موافقة رئيس البعثة على الدخول . غير أن هذا النص على الرغم من ظهوره في عدد من المعاهدات القنصلية لم يلاق قبولاً من الجميع بل إن الولايات المتحدة عينها عدلت عن إدراجه في معاهداتها القنصلية اللاحقة خوفاً من إساءة استعمال الدولة المضيفة له وقيامها بالتالي بخرق حرمة الدور القنصلية متذرعة بحجج غير واقعية[4] . وخلال انعقاد مؤتمر فيينا قدمت اقتراحات حول افتراض الحصول على الموافقة ، فلم يقرها المؤتمرون[5] . ولكن ذلك لا يعني زوال الممارسة العملية لهذه الفكرة ، فهناك العديد من المعاهدات القنصلية التي تنص عليها . ثم إن اتفاقية فيينا القنصلية كما أوضحنا لا تلغي هذه المعاهدات أو تعدل أحكامها .

(١) للمزيد من التفاصيل، راجع:

A.J.I.L., Vol. 43, 1949. PP. 45-48.

(٢) كالحادثة التي وقعت في القنصلية الكوبية العامة في نيويورك عام ١٩٥٨ عندما دخلها طالبان كوبيان وأثارا الرعب في قلوب الموظفات اللواتي أطلقن صرخات سمعتها دورية من رجال الشرطة فدخلت القنصلية والقت القبض على الرجلين مفترضة موافقة القنصل الضمنية على الدخول بسبب الصراخ وحالة الفوضى والعنف. راجع حول الحادثة:

Lee: Consular Law, P. 245, Footnotes.

(٣) راجع الفقرة الرابعة من المادة /٨/ من هذه المعاهدة.

(٤) لقد خلت المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ وكذلك المعاهدة الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ من أي نص مماثل.

(٥) راجع بعض الاقتراحات في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2. PP. 75. 77. 79. 81.

رابعاً ـ حرمة الدور القنصلية وأعمال المصادرة الموقتة Requisition والاستملاك Expropriation

أجمع عدد كبير من فقهاء القانون الدولي على ضرورة حماية الدور القنصلية من أعمال المصادرة التي قد تلجأ إليها الدول أحياناً في ظروف معينة تمليها الضرورات العسكرية أو الأمنية أو حاجات المنفعة العامة . وتضمنت التعليمات القنصلية للعديد من الدول نصوصاً تحول دون أعمال المصادرة ، كما تضمنت المعاهدات القنصلية المعقودة قبل الحرب العالمية الثانية ، وحتى بعدها أحياناً ، نصوصاً بذات المعنى(١) . وعرف تاريخ العلاقات القنصلية عدة حوادث تمت فيها مصادرة الدور القنصلية وأدت الى توتر العلاقات بين الدولتين الموفدة والمضيفة ، نذكر منها ما حدث في كانون الثاني (يناير) ١٩٥٠ عندما طلبت السلطات الشيوعية في الصين من القنصل الأميركي إخلاء مبنى القنصلية لرغبة الحكومة الصينية في مصادرتها . فأبلغت وزارة الخارجية الأميركية هذه الحكومة ، عبر البعثة الدبلوماسية البريطانية في بكين التي كانت تتولى في حينه رعاية المصالح الأميركية ، استعدادها للقبول بمصادرة أية أرض تعود للحكومة الأميركية باستثناء دور بعثاتها واعتبرت أن مصادرة الدار القنصلية سيؤدي إلى سحب الولايات المتحدة بعثاتها القنصلية من جميع أنحاء الصين . وعلى الرغم من ذلك احتلت السلطات الصينية في الشهر ذاته مبنى القنصلية ، فاعتبرت الولايات المتحدة أن هذا العمل يشكل خرقاً للمعاهدات القنصلية المعقودة بين البلدين ، ولأبسط مبادىء الممارسة والسلوك الدوليين(٢) .
(A violation of the most Elementary Standards of International usage and Conduct).

غير أن الحاجات العسكرية التي عرفها العالم خلال الحرب العالمية الثانية والتطورات العمرانية التي اعقبت هذه الحرب وقضت باعادة تعمير بعض المدن وإعادة تخطيط بعضها الآخر نتيجة نموها المتزايد ، تطلبت أحياناً استملاك عقارات تملكها أو تشغلها بعثات قنصلية أو حتى دبلوماسية . وهكذا

(١) Lee: «Vienna Convention», PP. 94 - 95.
(٢) A.J.I.L., Vol. 44, 1950, PP. 248-250

جاءت بعض المعاهدات القنصلية الثنائية تلحظ هذه الناحية ، وكان أولاها المعاهدة القنصلية بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام ١٩٤٨ التي نصت على جواز استملاك الدور القنصلية ومساكن موظفيها من أجل غايات الدفاع الوطني او المنفعة العامة شرط دفع التعويض الملائم ومراعاة ضرورة عدم عرقلة إنجاز البعثة لمهامها القنصلية أو انقطاعها .

وأثناء انعقاد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية تقدم الوفد اليوناني باقتراح يحظر على الدولة المضيفة مصادرة الدور القنصلية ومحتوياتها وأملاك البعثة ووسائل النقل فيها لضرورات الدفاع الوطني National Defence والمنفعة العامة Public Utility ، وتتيح لهذه الدولة إستملاك هذه الأشياء للضرورات عينها شرط دفع تعويض ملائم Adequate وفاعل Effective وشرط اتخاذ كافة التدابير الضرورية لتحاشي عرقلة أعمال البعثة القنصلية[١] وأوضح المندوب البريطاني أثناء مناقشة هذا الاقتراح أن المقصود بعبارة Requisition هو المصادرة الموقتة للأشياء ، التي تلجأ إليها الدول في حالات معينة ولفترة قصيرة ، كوجود حالة طوارىء مثلاً (فيضانات وزلازل وكوارث طبيعية . . . .) تستدعي مصادرة السيارات والمباني لنقل المتضررين أو إيواء المشردين ، تعاد بعدها إلى أصحابها[٢] ، في حين أن الإستملاك هو مصادرة نهائية للممتلكات تلبية لمتطلبات المنفعة العامة أو لحاجات الدفاع الوطني ويتم مقابل تعويض ملائم[٣] . وقد وافق المؤتمر على الاقتراح اليوناني ليصبح الفقرة الرابعة من المادة /٣١/ من الاتفاقية القنصلية .

وجاءت هذه الفقرة تلبي حاجة عملية وتسد نقصاً وقعت فيه الاتفاقية الدبلوماسية لعام ١٩٦١[٤] ، إذ ليس من المنطق أن تتعسف الدولة الموفدة في

---

(١) راجع الفقرة الرابعة من الاقتراح اليوناني:

U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 29

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 79.

(٢) وقد يتم هذا مقابل تعويض أو دون تعويض.

(٣) تنص الفقرة الثالثة من المادة /٢٢/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية على ما يلي: «تعفى دار البعثة وأثاثها وأموالها الأخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ» .

(٤) راجع كتاب الدكتورعلي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ١٤٠ .

استعمال مبدأ حرمة البعثة الدبلوماسية أو القنصلية فتعطل المشروعات العمرانية في الدولة المضيفة على الرغم من دفع التعويض الملائم الكفيل بالحصول على دار بديلة . ومع خلو الاتفاقية الدبلوماسية من نص مماثل فإن البعثات الدبلوماسية تقوم عادة بتقديم كل التسهيلات الممكنة للدولة المضيفة لإنجاز مشاريعها العمرانية . ونذكر على سبيل المثال موافقة السفارة البريطانية في القاهرة عام ١٩٥٥ على استملاك الحكومة المصرية لجزء من حديقتها من أجل إنشاء كورنيش النيل ، مقابل تعويض ملائم [١] . ولقد عمدت غالبية المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا القنصلية إلى إدخال نص الفقرة الرابعة من المادة /٣١/ في صلب موادها[٢] .

خامساً ـ حرمة البعثة القنصلية وحق الايواء أو اللجوء
Droit d'Asile - Asylum

المقصود بهذا الحق هو إيواء المجرم السياسي في دار البعثة الدبلوماسية أو القنصلية وعدم تسليمه إلى السلطات المحلية ، وإن طلبت ذلك . وإذا كان قد اعترف بهذا الحق للبعثات الدبلوماسية في وقت كانت تسود فيه فكرة لا إقليمية هذه البعثات Exterritoriality (اعتبار الدور امتداداً إقليمياً لأرض الدولة الموفدة) فلم يعترف أبداً به للبعثات القنصلية لعدم تمتع دورها بنفس الحرمة المطلقة إلّا عند وجود معاهدة تنص على حق البعثات القنصلية في منح حق اللجوء لرعايا الدولة الأخرى .

إن تاريخ العلاقات الدبلوماسية والقنصلية قد سجل قيام بعض البعثات[٣] بمنح حق اللجوء السياسي في حالات معينة لشخصيات سياسية ، ولكن هذه الحالات تبقى قليلة نسبياً ، وقد وقعت غالبيتها في أميركا اللاتينية[٤] استناداً

---

(١) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور ص ١٤٠ .
(٢) راجع ، مثلاً، الفقرة الرابعة من المادة /١٢/ من المعاهدة الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦، والفقرة الثالثة من المادة /١٦/ من المعاهدة الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
(٣) خاصة في ظل أنظمة الامتيازات الأجنبية.
(٤) في السنوات الأخيرة وأثناء عملنا في كوبا كرئيس للبعثة الدبلوماسية اللبنانية في عامي ١٩٧٨ ـ ١٩٧٩، كثرت حوادث لجوء المواطنين الكوبيين إلى سفارات فنزويلا وكولومبيا

إلى نصوص معاهدات عقدتها دول هذه القارة تتيح لبعثاتها الدبلوماسية منح اللجوء لرعايا الدول الأخرى . ومن هذه المعاهدات نذكر اتفاقيات مونتفيديو لعام ١٨٥٩ وعام ١٩٣٣ وعام ١٩٣٩ ، واتفاقيةهافانا الدبلوماسية لعام ١٩٢٨ ، واتفاقية كراكس لعام ١٩٥٤[١] .

وتضمنت عدة معاهدات قنصلية نصاً يحظر على البعثات القنصلية قبول اللجوء السياسي إليها مهما تكن الأسباب[٢] . وذهبت بعض المعاهدات[٣] . إلى حد منح قوات أمن الدولة المضيفة حق دخول الدور القنصلية للقبض على المجرمين المحتمين فيها . ونصت القوانين الداخلية لدول عدة على منع القناصل من القبول بلجوء المجرمين من سياسيين وعاديين إلى الدور القنصلية[٤] ، وقد ميز بعضها كالتعليمات القنصلية الأميركية ، بين الفارين من وجه العدالة والفارين من أعمال الشغب Mob Violence ، فسمح بإيواء الفارين من أعمال الشغب الذين يحتمون بالدور القنصلية هرباً من أعمال عنف قد يتعرضون لها وتشكل خطراً يهدد سلامتهم ، والدوافع الإنسانية تقضي بمنحهم حق الأيواء لفترة موقتة ريثما يزول الخطر[٥] .

من كل ما تقدم يمكن الجزم بأنه ليس للبعثات القنصلية أن تمنح حق اللجوء للفارين من وجه العدالة مهما تكن الأسباب ، بل عليها تسليم الفار إلى سلطات الدولة المضيفة ، وإن تمنعت كان لهذه السلطات حقّ اتخاذ الإجراءات الضرورية للقبضّ على المجرم بما فيها دخول الدور القنصلية بعد

والبيرو ورافقتها أعمال عنف أحياناً. وتحيط بهذه السفارات وبشكل دائم قوات الأمن الكوبية لمنع لجوء الكوبيين إليها.

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: «الدبلوماسية الحديثة». المذكور. ص ٢٨٥ .

(٢) راجع : ـ المادة/١٩/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ .

ـ الفقرة الخامسة من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٣) راجع، مثلاً، الفقرة الخامسة من المادة /٨/ من المعاهدة الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٤) راجع :

- British Yearbook of International Law, Vol. 25. 1948. P. 250

- Lee : «Consular Law», P. 279.

(٥) راجع ما ذكره الفقيه Hyde في كتابه القانون الدولي، ص ٤٣٣ حول تعليمات وجهتها وزارة الخارجية الأميركية لقنصلها في فيراكروز عام ١٩١٢

استنفاد كل وسيلة أخرى[1] . وهذا ما حدث بالفعل عام ١٨٥٣ عندما قبل نائب القنصل الأميركي في Tumbes في البيرو لجوء فار فقامت السلطات المحلية على الأثر بدخول دار البعثة والقبض عليه[2] .

لقد خلت إتفاقيتا فيينا الدبلوماسية والقنصلية من أي نص يتيح للبعثات منح حق اللجوء السياسي وأكد المؤتمرون ، على أن منح البعثات مثل هذا الحق يشكل خرقاً لسيادة الدولة المضيفة وإخلالاً بقوانينها ، وأجمعوا على ضرورة امتناع البعثات عن قبول لجوء أي فار من وجه العدالة مهما تكن الأسباب . وكان الوفد البريطاني قد تقدم من مؤتمر فيينا باقتراح[3] لتضمين المادة / ٣١/ من الاتفاقية القنصلية نصاً يمنع البعثات القنصلية من قبول اللجوء السياسي ، إلاّ أن اقتراحه سقط بسبب خلو إتفاقية فيينا الدبلوماسية من نص مماثل وخوفاً من أن يؤدي ذلك إلى الاستنتاج بأن إيراد نص مانع في الاتفاقية القنصلية يعني اعترافاً ضمنياً للبعثات الدبلوماسية بممارسة حق اللجوء[4] . ونشير أخيراً إلى أن لجنة القانون الدولي أوضحت في تقريرها إلى الجمعية العامة عام ١٩٥٦ أن على المبعوث الدبلوماسي عدم استخدام بعثته لإيواء المجرمين العاديين ، كما أن عليه ، كقاعدة عامة ، الامتناع عن إيواء أشخاص مطاردين من أجل جرائم سياسية[5] .

الفقرة الثانية

قيام الدولة المضيفة بحماية الدور القنصلية من الاعتداءات Protection from Picketing

تفترض حرمة الدور القنصلية ، علاوة على واجب الدولة المضيفة السلبي في عدم السماح لموظفيها بدخول هذه الدور ، واجباً إيجابياً يفرض

---

(١) راجع : Bitish Yearbook Of International Law, 1948. Vol. 25, P. 251.
International Law Reports, Vol. 20, Year 1953, P. 404.

(٢) Puente, Op. cit., P. 208.

(٣) U.N. Doc. A/Conf. 25/C.2/L.29 Parag. 5; U.N. Consular Conf. Vol. 2,P. 76.

(٤) U.N. Consular Conference. Vol. 1, PP. 289-307.

(٥) - I.L.C. Yearbook, 1956. Vol. 2, P. 108 item 4, and P. 172 item 300.

على هذه الدولة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع التعدي على هذه الدور من قبل الأفراد والجماعات ومنع مهاجمتها وإلحاق الأضرار بها وتعكير صفوها والمس بكرامتها . وعليها في الأزمات السياسية أن تزيد من اتخاذ تدابير الحيطة حول الدور القنصلية المهددة بتعرض المتظاهرين لها(١) . والأمثلة هنا كثيرة :

١ - في عام ١٨٩٨ وقبل أسبوع من اندلاع الحرب بين إسبانيا والولايات المتحدة هاجمت مجموعة من المشاغبين القنصلية الأميركية في Malaga وحطمت محتوياتها ونزعت شعارها ، فقام الوزير الأميركي المفوض في مدريد باعلام وزارة الخارجية الإسبانية بالحادث وطلب إليها التدخل لحماية القنصليات الأميركية وموظفيها في سائر أنحاء إسبانيا . وعلى الأثر قام حاكم مالاغا المدني بإعادة تعليق الشعار على الدار القنصلية وأبدى أسفه وأسف حكومته لما حدث وأصدرت الحكومة الإسبانية بياناً تعلن فيه أسفها(٢) .

٢ - في عام ١٩٤٣ دخلت مجموعة مسلحة نيابة القنصلية البريطانية في Zara-gosa في إسبانيا وهاجمت نائب القنصل ومساعديه . واحتج السفير البريطاني على الحادث وطالب بتقديم الاعتذار ومعاقبة الفاعلين فأبدت الخارجية الاسبانية أسفها وأصدرت تعليماتها بمعاقبة الفاعلين ومنع تكرار ما حدث(٣) .

٣ - في عام ١٩٤٩ إحتل ٤٠ عاملاً سابقاً في البحرية الأميركية مبنى القنصلية الأميركية العامة في شنغهاي مطالبين بدفع بعض حقوقهم المالية فناشدت القنصلية السلطات الصينية التدخل لحمايتها وإنهاء الاحتلال الذي يشكل خرقاً لأبسط مبادىء القانون الدولي والممارسة الدولية ، فرفضت السلطات الصينية التدخل معتبرة الأمر نزاع عمل(٤).

---

(١) راجع :

- Wood, J. and Serres, J.: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan. London. 1970. P. 73.

A.J.I.L., Vol. 31, 1937, P. 710.

(٢) Moore: Digest, Vol. 5, P. 53.

(٣) Whiteman: Digest, Vol. 7, 1970, P. 749.

(٤) A. J.I.L., Vol. 44, 1950, PP. 246 - 247.

٤ ـ وفي عام ١٩٦٠ هاجم اللاجئون الكوبيون في ميامي القنصلية الكوبية وحطموا أثاثها وألحقوا الأذى بالقنصل ومزقوا الأوراق والملفات فقام السفير الأميركي في هافانا بالاتصال بوزارة الخارجية الكوبية وأبلغها أسف حكومته لما حدث وأكد لها في مذكرة لاحقة معارضة الولايات المتحدة لهذه الأعمال والطلب إلى قوات البوليس في ميامي تأمين الحماية اللازمة لمبنى القنصلية(١) .

٥ ـ وفي ٢٥ شباط (فبراير) ١٩٦٦ دخل ٣٠٠ طالب أندونيسي القنصلية الصينية الشعبية في Makasar واعتدوا على القنصل وجميع الموظفين ، فاحتجت الحكومة الصينية لدى السفارة الأندونيسية في بكين معتبرة ما حدث خرقاً مثيراً للمبادىء التي ترعى العلاقات الدولية . وفي ٢٤ آذار (مارس) ١٩٦٦ ، وقع حادث مماثل (دخول الطلاب الأندونيسيين القنصلية الصينية العامة في جاكارتا) اعتبرته وزارة الخارجية الصينية خرقاً لقواعد القانون الدولي(٢) .

٦ ـ خلال الثلاثينات وقعت عدة حوادث في الولايات المتحدة الأميركية إثر تزايد النقمة على السياسة الايطالية والألمانية . كما وقعت حوادث مماثلة في أوائل الستينات ضد قنصليات جنوب إفريقيا وإسبانيا وتركيا وكوبا . وسببت وفاة الزعيم الكونغولي لومومبا موجة من المظاهرات والاعتداءات ضد البعثات الدبلوماسية والقنصلية البلجيكية والأميركية في أنحاء عدة من العالم(٣) .

٧ ـ في السنوات الأخيرة تعرضت بعض البعثات الدبلوماسية والقنصلية في العاصمة اللبنانية بيروت لاعتداءات وإلقاء قنابل ألحقت الضرر بممتلكاتها . وطالب بعضها الحكومة اللبنانية بالتعويض على الأضرار . وأكثر هذه الاعتداءات إيلاماً تفجير مبنى السفارة العراقية في كانون الأول (ديسمبر) ١٩٨١ وتفجير مبنى السفارة الأميركية في ١٨ نيسان (إبريل) ١٩٨٣ .

---

(١) Whiteman: Digest, Vol. 7, P. 750.

(٢) Chuan, Leng and Shao, Chien: «Law in Chinese Foreign Policy: Communist China and Selected Problems of Int. Law», Oceana Publications, N. Y, 1972, P. 183.

(٣) Lee: «Consular Law», PP. 281-282.

٨ ـ إحتلال السفارة الأميركية في طهران والقسم القنصلي فيها والقنصليتين الأميركيتين في تبريز وشيراز عام ١٩٧٩ ، واحتجاز الموظفين كرهائن والمطالبة بتسليم الشاه وأمواله الموجودة في الولايات المتحدة إلى إيران . وعلى الرغم من تدخل دول عدة ومن محاولات الولايات المتحدة المتكررة لاطلاق سراح الرهائن (ومنها المحاولة العسكرية الفاشلة التي قامت بها ليل ٢٤ ـ ٢٥ نيسان (إبريل) ١٩٨٠) ، وعلى الرغم من صدور حكم لمحكمة العدل الدولية بإدانة إيران ومطالبتها باطلاق سراح الرهائن فوراً والتعويض على الولايات المتحدة ، وعلى الرغم من قطع الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية مع إيران في ١٩٨٠/٤/٧ وتجميدها للأموال الايرانية المودعة في المصارف الأميركية وإلغائها لجميع التأشيرات الممنوحة لمواطنين إيرانيين لدخول الولايات المتحدة ومنعها للرعايا الأميركيين من السفر إلى إيران ، وعلى الرغم من فشل مساعي لجنة الوساطة وتقصي الحقائق التي شكلها مجلس الأمن . . . على الرغم من كل هذا فإن سراح الرهائن لم يطلق إلاّ في ١٩٨١/١/٢٠ بعد توقيع اتفاق بين الحكومتين الايرانية والأميركية تعهدت فيه الحكومة الأميركية بتسليم إيران مليارات الدولارات من أرصدتها المحتجزة والافراج عن صفقات الأسلحة المجمدة والموافقة على عدم إقامة أية دعوى للتعويض عما حدث ترفع أمام المحاكم الأميركية أو غيرها . ولقد صاحب عملية الاحتجاز هذه ضجة عالمية كبيرة ومناقشات حامية منها القانونية ومنها السياسية سنتطرق إلى بعض جوانبها فيما بعد[١] .

ومنذ بداية هذا القرن أبرز فقهاء القانون الدولي واجب الدولة المضيفة في حماية البعثات الأجنبية العاملة في أراضيها من كل اعتداء . وجاء مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ ينص على ضرورة قيام الدولة المضيفة بحماية دور

---

(١) راجع حول الوقائع :

International Court of Justice: Case Concerning U.S. Diplomatic and Consular Staff in Tehran, 1980.. PP. 10-22.

وحول حكم المحكمة :

International Court of Justiee Yearbook, No. 43, 1979-1980. PP. 118-125.

وحول الاتفاق الذي تم بموجبه إطلاق الرهائن: جريدة النهار البيروتية في ١٩٨١/١/٢٠ .

البعثات الدبلوماسية من كل إعتداء أو عمل يمس بأمن البعثة وكرامتها . واتخذ الكونغرس الأميركي قراراً مشتركاً في ١٩٣٨/٢/١٥ يعتبر عملاً غير قانوني ، كل عمل يؤدي إلى المس بحرمة دور البعثات الأجنبية في ولاية كولومبيا أو تعكير أمنها أو إهانة علمها أو شعارها أو أي إجراء آخر يمس بكرامتها[١] .
وجاءت الفقرة الثانية من المادة /٢٢/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية والفقرة الثالثة من المادة /٣١/ والمادة ٥٩ من إتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه وتلزم الدولة المضيفة باتخاذ الاجراءات اللازمة لحماية الدور الدبلوماسية والقنصلية بما فيها دور القنصليات الفخرية من الاعتداء والاضرار ومن كل ما يعكر صفوها وينال من كرامتها . وورد النص عينه في العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية التي عقدت في السنوات الأخيرة[٢] .

ولكن ما مدى مسؤولية الدولة المضيفة عن أعمال الشغب والاعتداء التي ترتكب ضد البعثات الأجنبية العاملة في أراضيها من سفارات وقنصليات ؟

« المسؤولية الدولية في القانون العام تستند إلى نفس الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية في القانون الخاص . وهو يتلخص في أن كل فعل غير مشروع يسبب ضرراً للغير يلزم فاعله باصلاح هذا الضرر . فلقيام المسؤولية يجب ، إذن ، توافر شروط ثلاثة :

١ ـ أن يكون هناك ضرر لحق بدولة ما . والضرر قد يكون مادياً أو معنوياً .
٢ ـ أن يكون هذا الضرر نتيجة عمل غير مشروع قامت به دولة معينة ، أي أن يكون نتيجة إخلالها بأحد واجباتها القانونية . والإخلال قد يكون إيجابياً (الاتيان بعمل لاحق للدولة فيه) أو سلبياً (عدم قيامها بعمل كان عليها أن تؤديه) .
٣ ـ أن تكون الدولة المشكو منها قد ارتكبت خطأ . والخطأ قد يكون متعمداً أو نتيجة إهمال من الدولة . وتنتفي المسؤولية إذا نتج الضرر عن قوة قاهرة ، أو ظرف طارىء ، أو عن خطأ ارتكبته الدولة التي أصابها الضرر .

والمسؤولية الدولية على نوعين : مسؤولية تعاقدية تنشأ عن إخلال

---

(١) A.J.I.L., Vol, 32, PP. 344-345.

(٢) كالفقرة الثالثة من المادة/١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦، والفقرة الثانية من المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩.

الدولة بالتزاماتها التعاقدية ، ومسؤولية تقصيرية تنشأ عن أفعال صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث (التشريعية أو التنفيذية أو القضائية) إخلالاً بقواعد القانون الدولي ، وإن كانت هذه الأفعال لا تتعارض مع أحكام قانونها الوطني[1] » .

أما مسؤولية الدولة عن أعمال الأفراد من غير موظفيها فهي نسبية تقوم على أساس الاخلال بالتزام يفرض عليها بذل الجهد لمنع وقوع أعمال ضارة تلحق بالدول الأخرى أو بمؤسساتها ورعاياها ، وفي حال وقوعها معاقبة الفاعلين وإتاحة الفرصة أمام المتضررين للحصول على التعويض الملائم . وفي حال إيفاء الدولة بالتزاماتها هذه تنتفي عنها تهمة التقصير وبالتالي كل مسؤولية . وفي هذا المجال يقول العلامة Oppenheim :

«...A state is not responsible for acts of private persons, There is particular no duty for a state itself to pay damages for such acts if the offenders are not able to do it, if however a state has not exercised due diligence it can be made responsible and held liable to pay damages»[2]

وهكذا فإن ارتكاب الدولة لخطأ تقصيري Delinquency يرتب عليها مسؤولية مباشرة Direct Responsibility وهذه المسؤولية التقصيرية تترتب في حالتين :

١ ـ تقصير الدولة في اتخاذ الحيطة اللازمة Due Diligence لمنع كافة الأعمال غير المشروعة ، كفشلها في اتخاذ الاحتياطات لحفظ النظام . وهذا هو ما نصت عليه المادة /١٠/ من مشروع الاتفاقية الخاصة بمسؤولية الدول الذي وضعته جامعة هارفارد[3] بقولها : « تسأل الدولة

---

(١) راجع «محاضرات في القانون الدولي العام» للدكتور محمد المجذوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية، ١٩٦٦ـ ١٩٦٧، ص ١٤٧ـ١٤٨.

(٢) Oppenheim: «International Law», Vol. 1, P. 365.

(٣) A.J.I.L. Vol. 23, P. 134.

إذا كان الضرر الذي أصاب الأجنبي في إقليمها ناتجاً عن عدم إتخاذها الحيطة اللازمة لمنع وقوع الفعل الضار » . ومما لا شك فيه أن المقياس المعتمد في تقدير الحيطة الضرورية الوقائية يختلف باختلاف الظروف ، فقد يفوق الإخلال بالنظام قدرة الدولة على منعه ، وقد يقع في ظروف تحتم على الدولة توقعه وبالتالي إرسال قوة لمنع إلحاق الأذى بالأجانب او بالبعثات . وفي كل حال لا يمكن اعتبار الدولة مسؤولة عن أعمال العنف التي ترتكبها جماعات من الثوار والعصابات المسلحة خارجة عن القانون . وتعتبر الظروف الاستثنائية المستجدة وغير المتوقعة ، كذلك ، حائلاً دون اتخاذ التدابير اللازمة للحؤول دون وقوع الضرر[1] . وواجب الحيطة يختلف باختلاف وضع الأجنبي ، فحماية البعثات الأجنبية وموظفيها يتطلب درجة خاصة من العناية تفوق العناية المطلوبة لحماية بقية الأجانب . وهذا هو المقصود بعبارة الالتزام الخاص Special duty الواردة في الفقرة الثانية من المادة /٢٢/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية والفقرة الثالثة من المادة /٣١/ من إتفاقية فيينا القنصلية .

ولا بد قبل ترتب المسؤولية من قيام رابطة سببية بين الفعل أو الامتناع عن الفعل المنسوب إلى الدولة وبين الضرر الحاصل . فالدولة لا تسأل بمجرد وقوع جرم إذا لم يتوافر الدليل على تقصيرها في تأمين الحماية البوليسية التي يفترض وجودها في الظروف العادية لبلد ما ، وأن يتصل الضرر سببياً بهذا الخطأ بحيث لا تتدخل عوامل معينة تقطع هذه الرابطة السببية ، كخطأ من المتضرر أو قوة قاهرة أو وقوع الفعل بصورة غير متوقعة بحيث يتعذر دفعه لأنه نتيجة أعمال شغب مفاجئة أو تمرد أو حرب أهلية[2] .

---

(١) راجع :

- Preuss, Lawrence: «Protection of Foreign Diplomatic and Consular Premises against Picketing», P.J.I.L., Vol. 31, 1937, P. 710.

- O'Connel: «International Law», Vol, 2, P. 966.

- Lee «Consular Law», P. 283.

(٢) راجع ما قاله مندوب مصر خلال مناقشات مؤتمر فيينا الدبلوماسي رداً على كلمة مندوب =

٢ ـ تقصير الدولة في اتخاذ الإجراءات اللازمة للقبض على الفاعلين وإنزال العقوبات بهم وتأمين دفع التعويض الملائم عن الضـرر الناجم . ويصاحب دفع التعويض المادي تعويض معنوي يتجلى باعتذار الدولة المضيفة للدولة الموفدة عما حدث وأداء التحية لعلمها . . .

ولا يمكن بأي حال من الأحوال ملاحقة الدولة بمسؤولية غير مباشرة Indirect responsibility على أساس مسؤوليتها عن فعل الغير من مواطنيها القاطنين فوق أراضيها ، فمسؤولية الدولة هنا إما أن تكون مباشرة نتيجة ارتكابها خطأً تقصيرياً أو استنكافها عن إحقاق العدالة Denial of Justice ، أو لا تكون .

ولا تسأل الدولة عن الأضرار التي تلحق ببعثات الدول الأخرى أثناء أعمال الشغب والتمرد والحروب الأهلية والثورات إلا إذا قصرت في اتخاذ التدابير اللازمة لمنعها . وتعتبر الدولة مسؤولة إذا وجهت أعمال الشغب ضد مواطني دولة معينة أو ضد أملاكها وبعثاتها لأن هذه الأعمال لا تتولد فجأة ويمكن توقعها .

وجـاء حكم محكمة العـدل الدوليـة في قضية احتـلال السفارة والقنصليات الأميركية في إيران واحتجاز موظفيها يؤكد ما ذكرناه . فلقد رأت المحكمة أنه لا يمكن اعتبار الطلاب موظفين في الدولة الايرانية أو ممثلين عنها تسأل عن أعمالهم مباشرة ، إلاّ أن احتلال مبنى السفارة الذي تم خطوة خطوة واستمر تنفيذه ٣ ساعات دون تدخل أية قوة من قوات البوليس أو أي مسؤول إيراني رغم الاستنجاد المتكرر بالحكومة الايرانية ، يثبت تقصير هذه الحكومة في اتخاذ تدابير الحيطة اللازمة لمنع وقوع الضرر ويرتب عليها مسؤولية دولية . كما أن امتناعها فيما بعد عن إنهاء احتلال السفارة ثم تأييدها له يرتبان عليها المزيد من المسؤولية لما في ذلك من خرق لأحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية اللتين تفرضان عليها كدولة

= بلجيكا الذي اتهم الحكومة المصرية بالتقصير في منع وقوع الضرر الذي لحق السفارة البلجيكية في القاهرة أثناء التظاهرات الاحتجاجية على مقتل الزعيم الكونغولي لومومبا، والذي اعتبر فيه أن هذه المظاهرات جاءت عفوية ولم يكن من الممكن توقعها:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 55-57.

مضيفة إتخاذ الخطوات اللازمة لتأمين حماية البعثات الأجنبية وموظفيها ومحفوظاتها ووسائل اتصالها . وطالبت المحكمة إيران إنهاء احتلال دور البعثات الأميركية وتسليم ما فيها من ممتلكات ومحفوظات ووثائق إلى السلطة التي ترعى المصالح الأميركية في إيران ، ودفع تعويض ملائم بامكان المحكمة تحديده إذا فشل الفرقاء في الاتفاق على مقداره(١) .

النبذة الثانية

حرمة المحفوظات القنصلية

Inviolability of consular archives

تعتبر حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي العرفي أجمع عليها فقهاء القانون الدولي(٢) وأقرت بها المحاكم(٣) ونصت عليها جميع المعاهدات القنصلية(٤) واتفقت على

(١) - Int. Court of Justice; «Case Concerning U.s. Dipl. and Consular Staff in Tehran», 1980 PP. 29-30.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : «الأحكام العامة في قانون الأمم». المذكور. ص ٨٠٠. كذلك:

- O'Connel: «International Law», P. 921.
- Whiteman: «Digest, Vol. 7, P. 753.
- Stuart: «Practice», P. 350.
- Sen, B: «Handbook», P. 248.
- Lee: «Consular Law», PP. 238 - 239.
- Dalloz: «Droit International», P. 531.
- Lee: «Vienna Convention», P. 99.

(٣) Lee: «Consular Law», P. 239.

(٤) راجع: الفقرة الأولى من المادة /١٨/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨.
- الفقرة الأولى من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١.
- الفقرة الثالثة من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الصينية لعام ١٩٥٩.
- الفقرة الأولى من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠.
- الفقرة الأولى من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤.
- المادة /١٤/ من المعاهدة الفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ ...

احترامها جميع الدول دون استثناء[1]. ولا صحة لما ذكره الفقيهان لورنس وكالفو من أن بريطانيا لا تقر بحرمة الأرشيف القنصلي لأنها وافقت ذات مرة على حجز سجلات القنصلية الفرنسية كضمان لدفع ضرائب مستحقة عليها، وعلى حجز أختام وسجلات القنصلية الأميركية سنة ١٨٥٨ لأجل استيفاء دين خاص مستحق على القنصل، فتاريخ العلاقات القنصلية الانكليزية حافل بما يثبت عكس ذلك[2]. ولا مجال في الوقت الحاضر للشك في الموقف البريطاني خاصة وأن التعليمات القنصلية البريطانية لعام ١٩٢٢ أكدت حرمة الأرشيف القنصلي في الفقرة الرابعة من فصلها الأول، كما أن القانون القنصلي البريطاني لعام ١٩٦٨ British consular act. أخذ بنص المادة /٣٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية[3]

وحرمة الأرشيف القنصلي ليست مستمدة من حرمة الدور القنصلية وإن كانت الحرمتان متكاملتين، وإنما هي حصانة ثابتة مستقلة ملازمة لحصانة الدولة باعتبار أن المستندات والوثائق القنصلية هي مستندات ووثائق عامة Public documents[4]. واعتبر البعض أن قاعدة الحرمة هذه مستمدة من كون البعثات القنصلية تابعة للبعثات الدبلوماسية وتعمل باشرافها وهي بالتالي تتسلم منها أوراقاً ذات طبيعة سياسية لها حرمتها[5]. ويترتب على استقلال حرمة الأرشيف عن حرمة البعثة الإقرار بحرمة الأوراق والمستندات والمحفوظات القنصلية حتى ولو كانت خارج دار البعثة.

وتشمل عبارة الأرشيف القنصلي وفقاً لما حدده المقطع الأخير من الفقرة الأولى من المادة الأولى من إتفاقية فيينا القنصلية جميع الأوراق

---

(١) راجع مثلاً المذكرة المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية المعمول بها في فرنسا والتي أعدتها وزارة الخارجية الفرنسية والمنشورة في كتاب:

Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities; U.N. Legislative Series, Vol. 7, New York, 1958, P. 123.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي. المذكور. ص ٨٠٣ - ٨٠٤.

(٣) British Yearbook of International Law 1968-1969, Oxford, 1970, P. 263.

(٤) O'Connel: «International Law», P. 921.

(٥) Beckett, W.F: «Consular Immunities», British Yearbook of International Law, Vol, 21, P. 944

والمستندات والمراسلات والكتب والأفلام وأشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة والرموز Ciphers and code وفهارس البطاقات Card-Indexes وكل قطعة من الأثاث معدة لحفظ هذه الأشياء وحمايتها . ويفهم بالمستندات القنصلية الأوراق التي لا تتعلق بالمراسلات الرسمية كالاعلانات والمذكرات التي تصدرها البعثة . أما المستندات المتعلقة بالأحوال الشخصية والمدنية التي يسلمها القنصل لأصحاب العلاقة لاثبات واقعة ما ، كشهادات الزواج والوفاة والولادة والوكالات ومانيفستو السفن وغيرها من المستندات التي يصدرها أثناء ممارسته لوظائفه القنصلية ، فانها لا تدخل ضمن مفهوم المحفوظات القنصلية[١] . وعبارة الكتب تشمل الكتب المتعلقة بالوظائف القنصلية وجميع الكتب الأخرى التي تضمها مكتبة البعثة[٢] . ويقصد بعبارة المراسلات القنصلية جميع المراسلات التي تتعلق بالبعثة وبأدائها مهامها ، ومنها مراسلات القنصل مع دولته ، وهي تتمتع بالحرمة حتى قبل وصولها للبعثة أو بعد مغادرتها لها . وتتصل بحرمة هذه المراسلات حرمة الحقيبة القنصلية التي سنتطرق لها في الفصل الثاني من هذا الباب[٣] .

وتفرض حرمة محفوظات البعثة عدم خضوعها للتفتيش والمصادرة وفض الأختام والاطلاع على المعلومات الواردة فيها سواء أكانت في الدور القنصلية أم خارجها ، وسواء أكانت في حيازة الموظف القنصلي أم في طريق نقلها من مكان إلى آخر بواسطة أشخاص من غير موظفي البعثة . وجاءت المادة /٣٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه في نص واضح لا مجال للشك فيه :

« تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت وأينما وجدت»[٤] .

---

(١) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٢/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 22.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 22.

(٣) راجع الفقرتين ٢ و ٣ من المادة /٣٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

(٤) وهذا النص مماثل لنص المادة /٢٤ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية. راجع مناقشات المادة /٢٤/ هذه في: U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 148-149.

يمكن القول ، إذن ، أن محفوظات البعثة ومستنداتها تتمتع بالحرمة الكاملة حتى في حال قطع العلاقات القنصلية أو حال نشوب الحرب بين الدولتين المضيفة والموفدة[1] . ويعتبر الإقرار بحرمة المحفوظات القنصلية حتى في حالة الحرب تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية . وحرمة هذه المحفوظات والمستندات تبدأ حتى قبل حصول رئيس البعثة القنصلية على إجازته القنصلية باعتبار أن هذه الحرمة ممنوحة للدولة الموفدة وليس للموظف القنصلي شخصياً[2] .

واشترطت بعض المعاهدات القنصلية من أجل منح المحفوظات والمستندات القنصلية الحرمة اللازمة ، أن يتم فصلها عن الأوراق الخاصة بموظفي هذه البعثات[3] دون أن يتطلب هذا الفصل بالطبع الفصل بين الأرشيفين الدبلوماسي والقنصلي عندما يكون القسم القنصلي جزءاً من السفارة[4] باعتبار أن لكلا الأرشيفين الحرمة عينها . إلاّ أن إتفاقية فيينا القنصلية تحاشت إيراد مثل هذا الشرط على الرغم من تقدم بعض الدول باقتراحات تهدف لتضمين المادة /٣٣/ منها شرطاً يقضي بفصل المحفوظات والمستندات القنصلية عن المحفوظات والمستندات الأخرى[5] وحتى تمييزها عنها بعلامة فارقة[6] . ويعود سبب رفض هذه الاقتراحات

---

(١) Dalloz: «Droit International» P. 531.

(٢) Hackworth: «Digest«, Vol. 4, P. 694.

(٣) راجع مثلاً:

- المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٥/ من المعاهدة اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الثالثة من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ .

(٤) راجع: الفقرة الأولى من المادة /١٠/من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٥) راجع الاقتراح الياباني:

U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 49; U.N. Consular Conference. Vol. 2, P. 78.

والاقتراح البريطاني:

U.N. Doc. A/Conf. 25/C.2/L. 39; U.N. Consular Conference. Vol. 2. P. 77.

(٦) راجع اقتراح افريقيا الجنوبية:

U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 38; U.N. Consular Conference. Vol. 2, P. 77.

إلى ضرورة تمييز محفوظات ومستندات البعثات القنصلية المسلكية عن محفوظات ومستندات البعثات القنصلية الفخرية[1] التي تتطلب بطبيعتها هذا الفصل لأن القنصل الفخري فيها يمارس أعماله الخاصة في الدور عينها التي يمارس فيها مهامه القنصلية . وبالفعل جاءت المادة /٦١/ من إتفاقية فيينا القنصلية المتعلقة بحرمة محفوظات ومستندات البعثات القنصلية الفخرية تنص على ما يلي :

« تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة للبعثة القنصلية التي يرئسها قنصل فخري مصونة في كل وقت وأينما وجدت بشرط فصلها عن غيرها من الأوراق والمستندات ، وخاصة ما يتعلق منها بالمراسلات الخاصة لرئيس البعثة أو لأي شخص يعمل معه ، وعن المواد والكتب والمستندات المتعلقة بمهن هؤلاء أو تجارتهم » .

وبناء على ما تقدم لا يمكن للمحاكم أو لأية سلطة من سلطات الدولة المضيفة أن تلزم الموظف القنصلي بالكشف عن محتويات أي مستند من مستندات الأرشيف القنصلي أو أن تلزمه بإعطاء شهادة تتعلق بهذه المستندات أو بمعلومات حصّل عليها أثناء ممارسته لوظيفته . ويعود لهذا الموظف أن يقرر ما إذا كان المطلوب منه يدخل في نطاق مفهوم حرمة الأرشيف القنصلي[2] . إلاَّ أنه ليس هناك ما يمنع من جهة أخرى قيام القنصل بأداء الشهادة حول موضوع يتعلق بمحفوظات بعثته أو بإبراز مستند مودع لديه من قبل أشخاص غير رسميين[3] إذا رأى أن شهادته تسهل إحقاق العدالة ولا تضر بمصلحة دولته . وفي رأينا أنه من المستحسن أخذ موافقة الخارجية قبل الإقدام على ذلك تحاشياً لكل مسؤولية . ولا يمكن لسلطات الدولة المضيفة أن تحجز الوثائق والمستندات القنصلية أو أن تطلب حجزها لدى القنصل نظراً لما تتمتع به من حرمة تجعلها خارجة تماماً عن الإختصاص القضائي المحلي للدولة المضيفة . وخير مثال في هذا المجال

---

(١) راجع مناقشات المادة خلال المؤتمر في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 311-312.

(٢) راجع المادة /١٦/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .

(٣) O'Connel: «International Law». P. 921

ما حدث عام ١٩٣١ عندما طلبت محكمة نرويجية من القنصل الأميركي في Stavanger الامتناع عن تسليم مواطن أميركي جواز سفره والأوراق الخاصة به ، ولما استشيرت وزارة الخارجية الأميركية بالموضوع كان جوابها قاطعاً بأن الوثائق القنصلية مستثناة تماماً من سلطة محاكم الدولة المضيفة وإلاّ أصبح بإمكان هذه المحاكم التدخل في الأعمال القنصلية والتأثير فيها[١] .
وفي عام ١٩٢٣ سمح القنصل الأميركي في استراليا لرجال الجمارك بالاطلاع على سجلات محاسبة البعثة ، فقامت وزارة الخارجية الأميركية بتأنيبه على ذلك موضحة أن واجبه كان يقضي برفض كشف السجلات والاكتفاء ، في حال توجيه استيضاحات خطية اليه ، بإجراء التدقيق بنفسه في هذه السجلات والاجابة من ثم على المطلوب . وفي عام ١٩٢٨ أجابت وزارة الخارجية الأميركية على سؤال وجهته إليها وزارة الخارجية الكندية حول مدى إمكان إلزام القنصل الأميركي بإبراز مستند يتعلق بتسجيل باخرة اميركية ، بأن على القنصل الأميركي الامتناع على الاستجابة للطلب[٢] .

---

(١) راجع تعليمات وزارة الخارجية الأميركية رقم ٤٥ تاريخ ١٥/١٩٣٧/٧ في :
Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 757.
(٢) Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 724-725.

الفصل الثاني

الامتيازات والتسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية

تحتاج البعثة القنصلية أثناء إنشائها وخلال تأديتها لمهامها إلى مساعدة مستمرة من قبل سلطات الدولة المضيفة وتعاون دائم معها . وتبرز المساعدة من خلال امتيازات وتسهيلات تقدمها هذه السلطات اليها . وقد نصت المعاهدات القنصلية الثنائية على حق البعثات القنصلية في الحصول على هذه التسهيلات والامتيازات وعلى واجب الدولة المضيفة في تقديمها إليها[١] ، وهذا ما فعلته كذلك المادة /٢٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية لعام ١٩٦٣[٢] عندما نصت على المبدأ العام التالي :

« تمنح الدولة المضيفة كامل التسهيلات لقيام البعثة القنصلية بوظائفها » .

وهذه الامتيازات والتسهيلات ضرورية كذلك لتعزيز العلاقات القنصلية بين الدول وتحقيق نموها وازدهارها[٣] . وهي عديدة تشمل تسهيل حصول البعثة القنصلية على مكاتب لها ومساكن لموظفيها ورفع علمها الوطني وشعارها عليها وإعفاء الدور القنصلية من الضرائب والرسوم ، وتسهيل اتصال البعثة بحكومتها ورعاياها وبالسلطات المختصة في الدولة

---

(١) راجع مثلاً نص المادة التاسعة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـالفرنسية لعام ١٩٦٦ الشبيه بنص المادة /٢٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٢) ونصها مماثل لنص المادة /٢٥/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

(٣) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٣/ من مشروعها في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 22.

المضيفة ، وتزويدها بالمعلومات اللازمة لممارسة مهامها وتسهيل تنقل موظفيها وتحصيلها الرسوم القنصلية . وسنتناول هذه الامتيازات والتسهيلات في نبذات ثلاث :

النبذة الأولى

تسهيلات الحصول على المكاتب والمساكن
وحق البعثة في رفع علمها الوطني وشعارها
وإعفاء دورها من الضرائب والرسوم

تقوم الدولة المضيفة بمساعدة البعثة القنصلية في الحصول على المكاتب والمساكن اللازمة لها ، كما تسمح لها برفع علمها الوطني وشعارها على الدور القنصلية ومسكن رئيس البعثة ووسائل نقله ، وتعفي هذه الدور من الضرائب والرسوم .

الفقرة الأولى

مساعدة البعثة في الحصول على المكاتب والمساكن الملائمة
Facilities of accommodation

تتطلب مباشرة العلاقات القنصلية بين دولتين منح الدولة الموفدة حق الحصول على الأبنية اللازمة لها لافتتاح مكاتبها وإسكان موظفيها القنصليين ، وإلزام الدولة المضيفة بتقديم التسهيلات اللازمة للحصول على هذه الأبنية .

غير أن القوانين الداخلية للدول تختلف باختلاف أنظمتها ، فهناك دول لا تعترف بالملكية الخاصة ، ودول أخرى تمنع تملك الأجانب . ولكن قوانين العديد من الدول تسمح للبعثات الأجنبية بتملك العقارات في أراضيها وإنشاء الأبنية الخاصة عليها .

ومن جهة أخرى تعاني دول عدة من تزايد عدد السكان في المدن الرئيسية فيها ومن نقص في عدد الأبنية السكنية ، مما يجعل من الصعب

على البعثات الأجنبية المنشأة حديثاً الحصول على الأبنية اللازمة لها . ومن هنا تبرز أهمية مساعدة الدولة المضيفة التي تصبح اكثر أهمية في الدول التي تتولى فيها أجهزة الدولة إدارة شؤون الاسكان .

وجاءت المادة /٣٠/ من إتفاقية فيينا القنصلية تؤكد على حق الدولة الموفدة في الحصول على الأبنية اللازمة لها وواجب الدولة المضيفة تسهيل ذلك مع مراعاة أنظمتها وقوانينها الداخلية ، حيث نصت على ما يلي :

«١ـ على الدولة المضيفة ، إما أن تيسر ، في إطار قوانينها وأنظمتها ، للدولة الموفدة إقتناء الدور اللازمة في إقليمها للبعثة القنصلية ، وإما أن تساعدها في الحصول عليها بأية طريقة أخرى .
٢ ـ وعليها أيضاً ، عند الإقتضاء ، أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن لائقة لموظفيها » .

وتطرح هذه المسألة أسئلة عدة تتعلق بمدى حق البعثات في تملك الأبنية والأراضي في الدولة المضيفة ، وفي استئجارها ، وبمدى واجبها في مراعاة القوانين الداخلية للدولة المضيفة المتعلقة بالمناطق السكنية والتنظيم المدني وتخطيط المدن .

أولاً ـ تملك الأبنية والأراضي

للدولة الموفدة الحق في شراء الأبنية اللازمة لمكاتبها وسكنى موظفيها القنصليين ، أو شراء الأراضي الضرورية لإشادة هذه الأبنية ، إذا كان نظام الدولة المضيفة يسمح بالملكية الخاصة وكانت قوانينها الداخلية لا تحول دون تملك الأجانب للعقارات فيها .

ففي العديد من الدول الاشتراكية تعتبر الأبنية والأراضي ملكاً عاماً تتولى الدولة إدارته ، فلا يمكن شراؤه ولا بيعه ، مما يحول دون تملك البعثات للعقارات . وقد أدى هذا الأمر إلى توجيه الإنتقادات إلى بعض معاهدات قنصلية بين دول غربية وأخرى إشتراكية ، سمحت بتملك البعثات القنصلية للعقارات[1] باعتبار أن ذلك سيؤدي إلى تملك البعثات القنصلية

(١) راجع المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

الاشتراكية لعقارات في الدول الغربية دون معاملة مماثلة في الدول الاشتراكية. وفي رأينا أن هذه الانتقادات مرفوضة ما دامت الدولة المضيفة تطبق مبدأ المساواة وعدم التمييز على جميع البعثات العاملة في أراضيها.

وتشترط قوانين بعض الدول الحصول على ترخيص قانوني مسبق لتملك العقارات، وفي هذه الحالة يتوجب على الدولة الموفدة الحصول على الترخيص، كما يتوجب على الدولة المضيفة منحه دون تلكؤ، إلتزاماً بواجب تسهيل حصول البعثة القنصلية على الأبنية اللازمة لها. ففي لبنان، مثلاً، تمنح البعثات الدبلوماسية والقنصلية ترخيصاً يخولها تملك العقارات، يصدر عن مجلس الوزراء بناء على طلب تتقدم به هذه البعثات الى وزارة المالية تعين فيه العقار والحق العيني المطلوب إكتسابه. ويجوز أن يرخص لها باكتساب حقوق عينية عقارية في الأراضي اللبنانية لازمة لتحقيق أغراضها شرط أن لا تتعدى المساحة القصوى ثلاثة آلاف متر مربع في بيروت وعشرة آلاف خارجها وإن تنفذ المشروع في مهلة أقصاها خمس سنوات[1].

ومع أن قوانين بعض الدول تمنع تملك الأجانب للعقارات فيها أو تضع شروطاً صعبة لذلك، فإن هذه الدول تتيح للدول الأجنبية تملك العقارات الضرورية لبعثاتها. فقانون ولاية Illinois الأميركية مثلاً، الذي يتيح للأجنبي تملك العقار لمدة ٦ سنوات فقط (إذا لم يحصل خلالها على الجنسية الأميركية)، لم يحل دون شراء بلجيكا مسكناً لقنصلها العام في شيكاغو عام ١٩٦٤ باعتبار أن القانون يطبق على الأشخاص الطبيعيين من الأجانب لا على الدول الأجنبية[2]. وكذلك لم يحل قانون ولاية Missouri ولا قانون ولاية نيويورك اللذان يحظران تملك الأجانب، دون تملك البعثات القنصلية الأجنبية للعقارات في الولايتين[3].

---

(١) راجع المرسوم الاشتراعي رقم ١١٣ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣ والمتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العقارية في لبنان، وخاصة الفقرة الثانية من المادة السابعة.

(٢) راجع المذكرة التي وجهتها وزارة الخارجية الأميركية إلى السفارة البلجيكية في واشنطن في ١٨/٨/١٩٦٤، في:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 726.

(٣) Ibid., PP. 727-729.

ثانياً ـ حق استئجار الأبنية والعقارات

للدولة الموفدة في جميع الحالات الحق في استئجار الأبنية والعقارات الضرورية لمكاتبها وسكنى موظفيها . وعلى الدولة المضيفة مساعدتها في ذلك .

ففي الدول الاشتراكية تقوم الدولة المضيفة بوضع الأبنية المناسبة تحت تصرف البعثة القنصلية مقابل إيجار يتفق عليه ، وأحياناً دون بدل على أساس المعاملة بالمثل[1] . أما في الدول الأخرى فتقوم البعثة باستئجار دورها ومساكن موظفيها بموجب عقود إيجار خاصة بينها وبين المالك ، وتسهل لها الدولة المضيفة الاجراءات القانونية اللازمة لتنفيذ هذه العقود .

ويتوجب على الدولة المضيفة ، في حالِ وجود أزمة مساكن فيها ، أن تساعد البعثة القنصلية في البحث عن الأبنية الملائمة دون أن يترتب عليها أي إلزام بوجوب تأمينها . ولهذا نجد العديد من السفارات والقنصليات في بعض الدول النامية يمارس مهامه في الفنادق شهوراً طويلة قبل الحصول على البناء المناسب .

ثالثاً ـ مراعاة الأنظمة المتعلقة بالمناطق السكنية والتنظيم المدني وتخطيط المدن

يتوجب على الدولة الموفدة وبعثاتها التقيد بالأنظمة المتعلقة بتحديد المناطق السكنية في الدولة المضيفة ، فلا يمكنها مثلاً إقامة مكاتبها في منطقة مخصصة للسكن فقط . وفي عام ١٩٤٥ طلبت وزارة الخارجية الأميركية من نائب القنصل السوفياتي في لوس انجلس ،الذي كان يرغب في شراء بناء في إحدى المناطق ، التقيد بنظام تحديد المناطق ،Zoning ordinance الذي يقصر استعمال المنطقة على أغراض السكن[2] .

---

(١) يلاحظ أن بعض الدول تقوم بتمليك عقار أو بناء مجاناً لبعثة دولة أخرى مقابل هبة مماثلة تقدمها الدولة الأخيرة لبعثة الدولة الاولى العاملة في أراضيها.

(٢) Whiteman: «Digest«, Vol. 7, P. 730.

ويتوجب كذلك على الدولة الموفدة عند شرائها عقاراً من أجل إقامة بناء لبعثتها ، أن تراعي أنظمة الدولة المضيفة المتعلقةبالتنظيم المدني وتخطيط المدن والتي تطبق على جميع الأراضي الواقعة في المنطقة التي سيشاد فيها البناء دون استثناء(١) .

الفقرة الثانية

رفع العلم الوطني والشعار

Display of the National Flag and the Coat - of - Arms

تنص المادة /٢٩/ من إتفاقية فييناالقنصلية على ما يلي :

«١ ـ يحق للدولة الموفدة أن ترفع علمها الوطني وشعارها في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لأحكام هذه المادة .
٢ ـ يمكن رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على دار البعثة القنصلية وعلى مدخلها ، وكذلك على مسكن رئيس البعثة وعلى وسائل نقله عند استعمالها في المهام الرسمية .
٣ ـ عند ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة تجب مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها وعاداتها »(٢) .

ورفع العلم والشعار يؤمن التعريف بمقر البعثة والتعرف إليه . وقد نصت على هذا الحق جميع المعاهدات القنصلية الحديثة وغالبية التعليمات القنصلية التي أوضحت ، بالتفصيل ، الأمكنة التي يعلق فيها شعار الدولة ويرفع عليها علمها ، والطريقة التي يتم بها ذلك . ويمكن القول أن هذا الحق أصبح يشكل اليوم قاعدة من قواعد القانون الدولي(٣) .

---

(١) راجع الفقرة الثانية من المادة السابعة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٢) وهذا ما تنص عليه المادة /٢٠/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٣) راجع :

Sen, B: «Handbook», P. 262.

Dalloz: «Droit International», P. 530.

أولاً - رفع البعثة لعلمها الوطني

ترفض الدول عادة رفع أي علم أجنبي في أراضيها لما في ذلك من مس بسيادتها ، إلاّ أن هناك حالات استثنائية تقبل فيها برفع الأعلام الأجنبية . ومن هذه الحالات حق البعثات الدبلوماسيةوالقنصلية الأجنبية في رفع علمها الوطني فوق دورها ومساكن رؤسائها وعلى وسائل نقلهم . ففي لبنان مثلاً ينص قانون ١٩ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٤٥ على ما يلي :

« المادة الأولى : لا يجوز رفع علم غير العلم اللبناني في أراضي الجمهورية اللبنانية .

المادة الثانية : لا ترفع الأعلام الأجنبية إلاّ على دور وسيارات البعثات الدبلوماسية والقنصليات وقواد الجيوش الأجنبية وعلى ثكناتها وعلى المراكب الأجنبية وفقاً للتقاليد الدولية المرعية . أما في الحفلات العامة الرسمية فلا يجوز رفع أي علم غير العلم اللبناني إلا بعد استئذان وزارة الداخلية وموافقتها .

المادة الثالثة : كل من يخالف أحكام هذا القانون يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها في المادة ٣٤٥ من قانون العقوبات » .

وقد خلت غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية التي عقدت في نهاية القرن الماضي وأوائل هذا القرن من أي ذكر لحق البعثة القنصلية في رفع علمها الوطني ، وكان الأمر يترك للعرف المحلي السائد في الدولة المضيفة . أما المعاهدات القنصلية الحديثة فتنص جميعها على هذا الحق[1] نذكر منها المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ ، والمادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ والمادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ والمادة /١٥/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .

---

(١) راجع الفقرة الأولى من تعليق زوريك على المادة /٢٢/ من مشروعه الأول في:
I.L.C. Yearbook, 1957, P. 97.

وإلى جانب رفع العلم الوطني تنص التعليمات القنصلية لبعض الدول على استعمال قناصلها علماً خاصاً يعرف بالعلم القنصلي Consular Flag (Fanion) ، ويرفع في الأماكن عينها التي يرفع فيها العلم الوطني وتطبق في رفعه القواعد عينها التي تطبق على رفع العلم الوطني[1] .

١ ـ الأمكنة التي يمكن رفع الأعلام عليها. ـ للبعثة القنصلية ، أولاً ، الحق في رفع علمها الوطني على دورها القنصلية . وهذا ما تجمع عليه المعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية والقوانين الداخلية للدول المضيفة .

وللبعثة القنصلية ، ثانياً ، الحق في رفع علمها الوطني على مسكن رئيسها . وعلى الرغم من أن رفع العلم على مسكن رئيس البعثة القنصلية لم يلق في البداية الاجماع عينه الذي لقيه رفع العلم على مكاتب البعثة ، فهناك اليوم إجماع على هذه الناحية يبرز عبر المعاهدات القنصلية الحديثة وفي نصوص القوانين الداخلية للدول وفي تعليماتها القنصلية[2] .

ولرئيس البعثة القنصلية أو لنائبه الذي يحل محله عند غيابه Acting head of post ، ثالثاً ، الحق في رفع علم بلاده على وسائل تنقله أي على سيارته الخاصة[3] أو على سفينته الشخصية[4] أو على طائرة البعثة ، وليس

---

(١) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٨/ من مشروعها القنصلي، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 20

(٢) Lee: «Consular Law». P. 277.

(٣) تخص الدولة المضيفة عادة أفراد السلكين الدبلوماسي والقنصلي بلوحات سياسية أو قنصلية مميزة. وتحمل سيارة رئيس البعثة علامة مميزة كالرقم واحد إلى جانب رقم البعثة، أو أحرفاً تدل على صفته. وفي لبنان حدد قرار وزير الداخلية رقم ٢٢/أ تاريخ ١٩٧٩/٣/٢٥ مواصفات لوحات سيارات أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي بجعلها بالنسبة للسلك الدبلوماسي مستطيلة (٤٢٠×١٣٥) ذات لون أبيض في الوسط وأصفر عند الأرقام مع عبارة (هيئة سياسية) و(لبنان) بالعربية واللاتينية ومنحها الأرقام من ١٠١ إلى ٢٠٠ . كما جعلها بالنسبة للسلك القنصلي مستطيلة (٤٢٠×١٣٥) لونها أبيض وعليها عبارة (هيئة قنصلية) و(لبنان) بالعربية واللاتينية ومنحها الأرقام من ٢٠١ إلى ٢٩٧ . وتخصص كل بعثة برقم من هذه الأرقام إضافة إلى أرقام متسلسلة لسياراتها وسيارات موظفيها. وتحمل سيارة رئيس البعثة بينها رقم (١) إلى جانب رقم البعثة. والهدف من منح السيارات الدبلوماسية والقنصلية لوحات خاصة هو التعريف بها تأميناً لحمياتها وتسهيلاً لمرورها ومحافظة على حصانة أصحابها.

(٤) في بعض المدن ، مثلاً، تشكل السفن وسيلة النقل الرئيسية.

له الحق في رفع العلم على وسائل النقل العامة عند تنقله فيها كالقطارات والطائرات التجارية[1]. ويسهل رفع العلم تنقل رئيس البعثة ويوفر له الحماية اللازمة والمعاملة اللائقة بمركزه[2].

ولا يقتصر الحق في رفع العلم الوطني على البعثات القنصلية المسلكية بل يشمل كذلك البعثات القنصلية الفخرية عملاً بالمادة /٥٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية[3].

وتمنع بعض المعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية البعثات القنصلية في العاصمة السياسية للدولة المضيفة من رفع أعلامها الوطنية على دورها ومساكن رؤسائها ووسائل نقلهم إذا كان لدولهم بعثات دبلوماسية مقيمة في هذه العاصمة[4].

---

(١) راجع الفقرتين ٣ و٤ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٨/ من مشروعها القنصلي، في:

U.N. Consular Conference, Vol 2, P. 20.

كذلك راجع:

Dalloz: «Droit International», P . 530.

(٢) راجع ما قاله مندوب يوغوسلافيا أثناء مناقشة المادة /٢٠/ من الاتفاقية الدبلوماسية، في:
U.N. Dipllomatic Conference, Vol 1, P. 129.

كذلك راجع مناقشات المادة/٢٩/ من اتفاقية فيينا القنصلية ومعارضة بعض الدول منح القناصل حق رفع علمهم الوطني على وسائل نقلهم الخاصة وإصرار غالبية الدول على منحهم هذا الحق:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 280-283, 288-291.

(٣) وإن كانت غالبية الدول على الرغم من موافقتها على رفع العلم على مكاتب البعثة القنصلية الفخرية ووسائل نقلها تعارض رفعه على مسكن القنصل الفخري باعتباره يحمل جنسيتها أو يقيم إقامة دائمة في أراضيها. وفي إحصاء شبه رسمي أجري عام ١٩٨١ في مركز الأبحاث والتوثيق في وزارة الخارجية اللبنانية شمل ٨٥ دولة تبين أن ٥٦ دولة لا تمنح القناصل الفخريين لوحات خاصة لسياراتهم، بينما تمنحها ٢٩ دولة. وإن ٥٠ دولة لا تخولهم حق رفع علمهم الوطني على سياراتهم بينما تسمح لهم بذلك ٣٥ دولة. وإن ٣٠ دولة لا تسمح لهم برفع علمهم الوطني وشعار دولهم على مكاتبهم ومساكنهم بينما تسمح لهم ٣٥ دولة بذلك منها ٥ دول تسمح لهم برفعها على منازلهم. وتمنح ٥ دول فقط جوازات خاصة للقناصل الأجانب من مواطنيها.

(٤) Wood, J. and Serres, J. OP. Cit. P. 117.

ويطالب القانون الدولي الدولة المضيفة باحترام العلم الوطني المرفوع على مقر البعثات ومساكن الرؤساء ووسائل النقل ، وبعدم التعرض له وتحاشي إلحاق أية إهانة به لما يرتبه ذلك من مسؤولية دولية تقصيرية[١] . وإذا وقع أي اعتداء عليه من قبل مشاغبين أو متظاهرين ، وجب على سلطات الدولة المضيفة عندها ملاحقة الفاعلين ومعاقبتهم[٢] وتقديم الاعتذار للبعثة الذي يتم عادة عن طريق إيفاد ممثل عن الحكومة المضيفة مع فرقة من الشرطة تؤدي التحية للعلم الجديد عند رفعه على السارية[٣] .

٢ ـ قواعد رفع الأعلام. ـ يخضع رفع الأعلام لقواعد بروتوكولية معينة غالباً ما تنص عليها القوانين الداخلية للدول وتعليماتها القنصلية ، ولا يجوز إساءة استعمال هذا الحق . ومن هنا يتوجب على البعثات القنصلية ، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /٢٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، مراعاة القوانين والأنظمة والعادات المعمول بها في الدولة المضيفة في هذا المجال .

يرفع العلم على سارية تركز فوق سطح البناء أو على شرفته أو في باحته ، إذا كان مخصصاً بالكامل لمكاتب البعثة القنصلية أو مسكن رئيسها . أما إذا كانت البعثة القنصلية تشغل جزءاً من البناء كمكاتب أو مسكن فيرفع العلم عندها على شرفة هذا الجزء . وبالنسبة إلى السيارات يرفع علم صغير فوق جانبها الأيسر أو الأيمن (حسب نظام السير في الدولة المضيفة) .

ويخضع رفع الأعلام للقواعد والعادات المعمول بها في الدولة المضيفة مع مراعاةتعليمات الدولة الموفدة التي لا تتعارض عادة معها. وهكذا نجد أن بعض البعثات ترفع أعلامها الوطنية على مكاتبها ومساكن رؤسائها طوال أيام الأسبوع بحجة الحماية خاصة أثناء الحروب وحالات

---

(١) وقد ذهبت بعض المعاهدات القنصلية، كالمادة /٣٥/ من معاهدة كاراكاس لعام ١٩١١ إلى درجة النص صراحة على حرمة الاعلام Inviolability of Flags.

(٢) يعتبر في لبنان تحقير دولة أجنبية أو جيشها أو علمها أو شعارها الوطني علانية من الجرائم الماسة بالقانون الدولي (راجع المادة ٢٩٢ عقوبات) .

(٣) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: «قواعد البروتوكول». دار اليقظة العربية، ١٩٧٤، ص ٤٠٥ ـ ٤٠٦ كذلك تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٨/ من مشروعها القنصلي.

الاضطراب[1] ، ويذهب بعضها إلى رفعها أثناء الليل[2] . أما في بعض الدول فلا يرفع العلم إلاّ في أيام العطل الأسبوعية والأعياد القومية والرسمية[3]أو مجاملة على أساس المعاملة بالمثل في أيام الأعياد القومية للبعثات الأخرى الصديقة العاملة في الدولة المضيفة . وفي الحالة الأخيرة يوجه رئيس البعثة القنصلية مذكرة إلى البعثات الأخرى يعلمها فيه بيوم عيد بلاده القومي وبرفعه علم بلاده بالمناسبة فيهنئه زملاؤه ويتجاوبون معه برفع أعلام بلادهم على دور بعثاتهم احتفالاً بالمناسبة[4] .

ولا يجوز رفع العلم على سيارة رئيس البعثة إلاّ أثناء قيامه بالمهام الرسمية . وهذا ما أكدته صراحة المادة /٢٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية والعديد من المعاهدات القنصلية الثنائية[5] . وهذا يعني أنه لا يجوز رفعه أثناء القيام بالزيارات الخاصة أو العائلية أو خلال التجول في الأسواق أو القيام بالنزهات ، أو إذا لم يكن رئيس البعثة في السيارة . وليس هناك ما يمنع في الظروف الإضطرارية وخلال أداء رئيس البعثة مهمة رسمية من رفع العلم على السيارة التي يقودها بنفسه[6] .

وتنكس الأعلام عند وفاة رئيس الدولة المضيفة أو إحدى الشخصيات الرسمية أو المهمة في الدولة الموفدة ، أو عند وفاة رئيس دولة أجنبية صديقة ، أو عند وقوع كارثة في إحدى الدول الصديقة . ومدة التنكيس تختلف باختلاف فترة الحداد عند الدول وهي تتراوح عادة بين يوم واحد

---

(١) راجع : Hyde: «International Law», P. 1336

U.S. Consular Regulations, 1941, Chap, 4, 15-b. (Lee: «Consular Law» P. 278).

(٢) إن رفع الأعلام أثناء الليل مخالف لقواعد البروتوكول التي تقضي بإنزالها عند مغيب الشمس.

(٣) راجع المادة /١٥/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ . كذلك:

Lee, «Consular Law», P. 278.

(٤) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة، قواعد البروتوكول. المذكور ص ٤٠٧ . كذلك

Wood and Serres: OP.Cit., PP. 116-117.

(٥) راجع : ـ المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

ـ المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

ـ المادة /٨/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٦) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: المرجع عينه، ص ٤١٥ .

وسبعة أيام . ويتم تنكيس الأعلام بخفضها الى منتصف السارية[1] . وأعلام بعض الدول كالمملكة العربية السعودية لا تنكس (لوجود عبارة « لا إله إلاّ الله محمد رسول الله » عليه)[2] .

ثانياً ـ تعليق البعثة لشعارها

يسهّل وضع الشعار على البناء الذي تقوم فيه مكاتب البعثة القنصلية المسلكية أو الفخرية أو على مداخل هذه المكاتب التعريف بها وبالتالي حمايتها وتيسير وصول أصحاب العلاقة إليها . وقد أقرت المعاهدات القنصلية منذ القرن الماضي هذا الحق[3] الذي يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي[4] . وهذا ما أكدته المحكمة العليا في النمسا في حكم لها صادر في ١٩٥٥/٥/١١ عندما أقرت حق قنصل باراغواي الفخري في فيينا في وضع شعار دولته على البناء الذي يشغله واعتبرت أن ذلك أمر ضروري وعرفي Customary [5] .

ويأخذ رفع الشعار عادة شكل لوحة خشبية و معدنية أو بلاستيكية . . . قد تكون مستديرة أو مستطيلة أو بيضاوية . . . وينقش عليها أو يكتب شعار الدولة الموفدة واسم البعثة باللغة الرسمية للدولتين الموفدة والمضيفة ، إلى جانب عبارة « المكاتب » إذا كان الشعار معلقاً على بناء المكاتب أو على مدخلها ، وعبارة « دار السْكن » إذا كان معلقاً على دار سكن رئيس البعثة .

ونشير إلى أن عدداً من المعاهدات القنصلية الثنائية ضمّن المادة التي

---

(١) يلف علم السيارة عند القيام بواجب التعزية رسمياً بطريقة تحول دون رفرفته .

(٢) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة عينه، ص ٤١٦ ـ ٤١٨ .

(٣) كالمادة الخامسة من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الرومانية لعام ١٨٨١، والمادة الرابعة من المعاهدة القنصلية الكوبية ـ الهولندية لعام ١٩١٣. راجع:

I.L.C. Yearbook, 1957, P. 97.

(٤) Lee: «Consular Law», P. 277.

(٥) راجع :

International Law Reports, Vol. 22, 1955, London, 1958. PP.557 - 559.

أقرت رفع شعار الدولة ، نصاً يحول دون تفسير هذا الحق بأنه امتياز يخول البعثة القنصلية منح اللجوء السياسي[1] .

وإلى جانب الشعار تقوم البعثات عادة بتعليق لوحة للإعلان والصور على المدخل الرئيسي للبعثة تعرض فيها معلومات وصوراً عن مظاهر النشاط الثقافي والعمراني والإجتماعي والاقتصادي إلخ . . في بلدها شرط عدم عرض ما يمس بالدولة المضيفة أو بالبعثات الأخرى .

الفقرة الثالثة

إعفاء الدور القنصلية من الضرائب والرسوم
Exemption from Taxation of consular Premises

لم يكن من الممكن في السابق التحدث عن قاعدة في القانون الدولي تنص على إعفاء الدور القنصلية من الرسوم والضرائب . إلاّ أن التطورات الحديثة التي عرفتها العلاقات القنصلية أدت إلى ازدياد عدد الدول التي تقر ، على أساس المجاملة والمعاملة بالمثل ، إعفاء البعثات القنصلية من الضرائب والرسوم المتعلقة بالدور[2]، وإلى ازدياد عدد الفقهاء الدوليين المنادين بإقرار هذه الإعفاءات ، فتكوّنت بذلك قاعدة عرفية دولية كرستها المادة /٣٢/من إتفاقية فيينا القنصلية . ولكن ما هي القواعد المعتمدة حالياً

---

(١) راجع المادة /١٥/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨، وتعليق الفقيه زوريك على المادة /٢١/ من مشروعه القنصلي:

I.L.C. Yearbook , 1957, vol. 2, P. 97.

(٢) راجع مثلاً:
- المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١.
- المادة /٩/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- المادة /١١/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠.
- المادة /٢١ / من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
- المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

لتطبيق مبدأ إعفاء الدور القنصلية من الضرائب والرسوم ؟

تنص المادة /٣٢/ من إتفاقية فيينا القنصلية المتعلقة بإعفاء الدور القنصلية المسلكية من الضرائب على ما يلي :

«١- يعفى دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي ، المملوكين أو المستأجرين من قبل الدولة الموفدة أو من قبل أي شخص يعمل لحسابها من كل أنواع الضرائب والرسوم ، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية ، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة .

٢ - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون ، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو الشخص الذي يعمل لحسابها » .

وتنص المادة /٦٠/ من الاتفاقية عينها والمتعلقة باعفاء الدور القنصلية الفخرية من الضرائب على ما يلي :

«١- تعفى دور البعثة القنصلية التي يديرها موظف قنصلي فخري ، والمملوكة أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم ، الوطنية أو الاقليمية أو البلدية ، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة .

٢ - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون ، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة » .

وحول هاتين المادتين نبدي الملاحظات التالية :

١ - تكرر المادة /٣٢/ من إتفاقية فيينا القنصلية أحكام المادة/٢٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية[1] . مع تعديل طفيف في صياغتها نجم عن اقتراح تقدم به الوفد الأميركي إلى المؤتمر القنصلي[2] وهدف إلى حصر

---

(١) راجع مناقشات المادة /٢٣/ الدبلوماسية في المؤتمر الدبلوماسي :
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 146.

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 33 Rev. 1; U.N. Consular Conference, Vol, 2, P. 76.

نطاق المادة بالاعفاءات الضريبية التي تستفيد منها الحكومات الأجنبية فقط دون تلك التي يستفيد منها موظفوها القنصليون والتي تقع ضمن نطاق أحكام مواد أخرى . فالمادة المذكورة ترمي الى الحؤول دون قيام حكومة ما بفرض ضوائب على حكومات أخرى[1] .

وتعتبر مساواة الدور القنصلية بالدور الدبلوماسية في مجال الإعفاءات الضريبية أمراً منطقياً أجمعت عليه غالبية الدول باعتبار أن هذه الدور ، دبلوماسية كانت أم قنصلية ، هي أملاك لدولة أجنبية تستعملها لأغراض عامة ويتوجب إعفاؤها من الضرائب لأسباب تتعلق بمبادىء المساواة والسيادة والاستقلال والتي تقضي بعدم قيام دولة بفرض ضريبة على دولة أخرى أو اتخاذ إجراءات تنفيذية لجبايتها مما يشكل خرقاً للحرمة أو الحصانة التي تتمتع بها هذه الممتلكات[2] .

٢ ـ تشمل الاعفاءات دار البعثة القنصلية المسلكية ومسكن رئيسها المملوكين أو المستأجرين . وكانت اللجنة الثانية لمؤتمر فيينا القنصلي قد أقرت المادة /٣٢/ دون إشارة إلى مسكن رئيس البعثة ، فتقدم وفدا ألمانيا الفدرالية واليابان باقتراح مشترك إلى الهيئة العامة للمؤتمر[3] لسد هذا النقص حظي بالموافقة[4] .

أما بالنسبة إلى البعثة القنصلية الفخرية ، فإن الإعفاء يقتصر على الدور القنصلية المملوكة أو المستأجرة من الدولة الموفدة فقط[5] لأنها

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 308-309.

(٢) راجع حكم المحكمة العليا في كندا حول عدم إمكان فرض الضرائب على أملاك المفوضيات الأجنبية والمندوبين الساميين من جانب مدينة أوتاوا وقرية . Rockeliffe Park في:

I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1956, pp. 171-172.

كذلك راجع :

Bishop, W: «Immunity From Taxation of Foreign State Owned Property» A.J.I.L., Vol 46, 1952, P. 256.

Lee: «Vienna Convention», P. 149.

Sen: «Handbook«, P. 140.

(٣) U.N. doc. A/Conf. 25/L. 24; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 167.

(٤) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 28.

(٥) لا من قبل الشخص الذي يعمل لحسابها، لأن القنصل الفخري قد يقوم باستئجار أبنية بصفته =

تستعمل للأغراض القنصلية فقط ، ولا يعقل أن تستأجر الدولة الموفدة مكاتب لقنصلها الفخري لاستعمالها لأغراضه التجارية . ولا يمكن أن تشمل الاعفاءات الضريبية مسكن القنصل الفخري لأنه غير متفرغ لممارسة الأعمال القنصلية ولا يعتبر منزله ملكاً عاماً لدولة أجنبية[1] .

٣ ـ تشمل الإعفاءات جميع الضرائب والرسوم التي يمكن أن تفرض على الأبنية وأجزاء الأبنية والأراضي المملوكة أو المستأجرة لأغراض البعثة القنصلية ، كضريبة الأملاك المبنية والضريبة على القيمة التأجيرية والضريبة على العقارات ، أو تلك التي تستحق عند شراء الأراضي لتشييد الأبنية أو شراء هذه الأبنية أو استئجارها ، كالرسوم التي تفرض على عقد البيع أو الايجار وكضريبة انتقال الملكية إلخ . . . أكانت هذه الضرائب وطنية أو إقليمية أو بلدية بصرف النظر عن السلطة التي تفرضها أكانت الدولة المركزية أو فروعها السياسية أو الإقليمية كالولايات States والكانتونات cantons ومناطق الحكم الذاتي والمقاطعات والأقضية والأقاليم والكوميونات والبلديات . . .[2] .

ونعرض على سبيل المثال لأحكام القانون اللبناني التي تمنح الدور القنصلية الأجنبية ومساكن رؤساء البعثات القنصلية إعفاءات ضريبية[3] :

= قنصلاً فخرياً يستعملها لمصالحه الخاصة. راجع ما قاله مندوب إيطاليا ومندوب النمسا أثناء مناقشة المادة /٦٠/في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 443 - 444.

(١) راجع مذكرة الخارجية الأميركية تاريخ ١٩٦٤/١١/٣٠ في :

A.J.I.L., Vol. 59, 1965, P. 378.

(٢) راجع :

ـ الفقرتين الأولى والثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣١/ من مشروعها القنصلي.

ـ الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

ـ الفقرتين الأولى والثانية من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

ـ الفقرة الأولى من المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

(٣) راجع كذلك على سبيل المثال نصوص القوانين التالية المنشورة في كتاب:

= «Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities»,

(أ) تنص الفقرة /١٠/ من المادة /٨/ من قانون ضريبة الأملاك المبنية الصادر في ١٧ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٢ على ما يلي :

« تعفى من الضريبة بصورة دائمة . . . الأبنية التي تملكها دولة أجنبية وتستعملها لايواء مكاتب بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية وإسكان رؤساء هذه البعثات شرط المعاملة بالمثل » .

وتنص المادة /٩/ من القانون عينه على ما يلي :

« لا تعفى الأبنية إعفاء كلياً من الضريبة إلّا إذا كانت مستعملة بكاملها في سبيل الغايات التي استوجبت الإعفاء . أما إذ كان الاستعمال مقتصراً على جزء منها فلا يعفى إلا الجزء المستعمل لهذه الغايات فقط »[1] .

(ب) تنص الفقرة السابعة من المادة /٨٠/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٦٨ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق بالرسوم البلدية على منح الاعفاء من الرسم على القيمة التأجيرية المفروض على المستأجر « للبعثات الدبلوماسية والقنصلية وكل موظف في هذه البعثات يتمتع بالحصانة الدبلوماسية أو القنصلية شرط المعاملة بالمثل » .

(جـ) تنص الفقرة ٩ ـ د من المادة /٢/ من قانون ضريبة الأراضي الصادر في ١٩٥١/١٢/٢٠[2] . على ما يلي :

« تستثنى من الضريبة بصورة عامة . . . عقارات الدول الأجنبية

U.N. Legislative Series, Vol. 7, New York, 1958.

ـ الفقرة العاشرة من المادة /٢/ والمادتين ٣ و ٦ من القانون النمساوي تاريخ ١٩٥٥/٧/١٣ . ص ١٥ .

ـ المادة /٤/ من قانون اكتساب الأراضي الألماني لعامي ١٩٣٦ و١٩٤٠ . ص ١٣٠ .

ـ الفقرة الأولى من المادة /١١/ من قانون البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية السوفياتي لعام ١٩٢٧ . ص ٣٣٩ .

ـ المادة /٥/ من قانون ١٩٤٢/٤/١٠ السوفياتي المتعلق بالضرائب المحلية . ص ٣٤٠ .

(١) في ١٩٧٢/٣/٢٥ صدر القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٠١٦ ونص على إعفاء البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة في لبنان من ضريبة الأملاك المبنية عن عقاراتها المبنية والمعدة لإسكان موظفيها النظاميين مجاناً بدلاً من إعطائهم تعويضات سكن، وذلك ضمن حدود شرط المعاملة بالمثل . وشمل الإعفاء الضرائب التي ترتبت لغاية تاريخ العمل بهذا القانون .

(٢) أضيفت هذه الفقرة بقانون ١٩٦٢/٥/٢ على أن تطبق اعتباراً من ١٩٥١/١٢/٢٠ .

المخصصة لإيواء بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية والحدائق والباحات المتممة لها على ألّا تكون مؤجرة أو مستأجرة وشرط المعاملة بالمثل».

(د) تنص الفقرة الثالثة من المادة /٤٦/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٨ الصادر في ١٩٦٩/٦/١٢ والمتعلق برسوم الفراغ والانتقال على ما يلي :

« تعفى من رسوم الفراغ والانتقال . . العقارات والمباني التي تملكها الحكومات الأجنبية وتعدها لإيواء مفوضياتها وقنصلياتها في لبنان شرط ان تطبق هذه الحكومات قاعدة المعاملة بالمثل » .

(هـ) تنص المادة /٨١/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٦٨ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق بالرسوم البلدية على إعفاء . . . « كل من يستفيد من الاعفاء الدائم من ضريبة الأملاك المبنية من : رسم الاعلان ، رسم الترخيص بالبناء ، رسم إنشاء وصيانة الأرصفة والمجاري ، رسم إعطاء البيانات والدروس الفنية ، التعويض الناشىء عن التحسين » .

٤ ـ لا تشمل الاعفاءات المبالغ التي تدفعها البعثة مقابل خدمات معينة تقدم لها كالرسوم على أجهزة الراديو والتلفزيون وعلى استهلاك الماء والكهرباء ومقابل الحراسة ورفع القمامة وتسجيل المستندات الرسمية واستخراجها باعتبار أن هذه المبالغ تدفع مقابل خدمات تستفيد منها البعثة ولا تشكل بالمفهوم القانوني ضريبة تقوم السلطة السياسية بفرضها وجبايتها ، مع العلم أن الكثير من الدول يقوم باعفاء البعثات القنصلية من دفع هذه المبالغ على اساس المجاملة والمعاملة بالمثل .

٥ ـ لا تستفيد الدولة الموفدة أو من ينوب عنها عند قيامها باستئجار أبنية أو عقارات من مالكها أو من يمثله لاستعمالها كدور قنصلية لها أو كمسكن لرئيس البعثة المسلكي من أية.إعفاءات من ضرائب ورسوم تقع أصلاً على مالك هذه الأبنية والعقارات وينص عقد الايجار على قيام البعثة بدفعها ، فهذه الضرائب والرسوم تعتبر جزءاً من بدل الايجار وتقوم البعثة بأدائها بدلاً عن المالك لأن إعفاء البعثة منها يتيح لمالكي العقارات والأبنية فرصة التهرب من الضرائب المترتبة عليهم بصفتهم هذه[1] .

---

(١) = Sen, B: «Handbook», P. 141.

٦ ـ تقوم الدولة عادة بمنح الإعفاءات الضريبية على أساس المعاملة بالمثل[1] . وهذا ما أقرته غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية والقوانين الداخلية .

النبذة الثانية

حرية الاتصال ـ تسهيل إتصال البعثة القنصلية بحكومتها ورعاياها والسلطات المختصة في الدولة المضيفة

Freedom of Communication - Facilities of communication

لقيام البعثة القنصلية بمهامها على الوجه الأكمل ينبغي منحها حق الاتصال بحرية ببعض الجهات . فهي ترتبط مباشرة بوزارة خارجية الدولة الموفدة وبعثتها الدبلوماسية في الدولة المضيفة وتتلقى منها التعليمات وتتبادل معها المشورة . وقد تتطلب ضرورات العمل الاتصال المباشر ببقية البعثات القنصلية التابعة للدولة الموفدة والعاملة في الدولة المضيفة ، أو ببعض البعثات الدبلوماسية أو القنصلية للدولة الموفدة العاملة في الدول المجاورة .

ومن جهة ثانية لا يمكن للبعثة القنصلية أداء مهامها دون الاتصال بسلطات الدولة المضيفة في المنطقة القنصلية التي يتوجب عليها ، عملاً بالمادة /٢٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية تقديم كامل التسهيلات للبعثة القنصلية للقيام بأعمالها . وعليه لا بد من قيام اتصال مستمر وتعاون وثيق

= راجع كذلك:
ـ الفقرة الثانية من المادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
ـ الفقرة الثالثة من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .
ـ الفقرة الثانية من المادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة الثالثة من المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

(١) راجع :
Dalloz: «Droit International», P. 531.
Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I. Tome 106, 1962-2, P. 444.

بين البعثة القنصلية وهذه السلطات . أما اتصال البعثة القنصلية بالسلطات المركزية للدولة المضيفة كوزارة خارجية هذه الدولة فلا يجوز إلاّ في حالات إستثنائية سنتطرق إليها لاحقاً .

ومن جهة ثالثة لا يمكن للبعثة القنصلية أن تقوم بأداء واجبها الرئيسي في حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم إذا حيل بينها وبين الاتصال بهم أو إذا وضعت قيود على هذا الاتصال أكان ذلك في الظروف العادية أو عند توقيف أحدهم أو حجز حريته . ومن هنا تبرز أهمية إقرار حق البعثة في الاتصال برعاياها .

ولقد كرست المعاهدات القنصلية الحديثة حق الاتصال هذا بأوجهه الثلاثة في وقت السلم مع إمكان فرض بعض القيود عليه في زمن الحرب ، بحيث يمكن القول أن حق البعثة في الاتصال الحر يعتبر أحد التطورات الحديثة المميزة في حقل العلاقات القنصلية التي جاءت تواكب التطورات الحديثة في حقل الدفاع عن حقوق الانسان وصيانة حريته وكرامته(١) .

وما ينطبق على البعثة القنصلية من أحكام ترد في هذه النبذة ، تستفيد منها البعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للأعمال القنصلية عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /٧٠/ وبالمادة /٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، إضافة إلى ما تتمتع به هذه البعثة من حقوق واسعة في مجال حرية الاتصال عملاً بأحكام إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية(٢) .

الفقرة الأولى

حق الاتصال بسلطات الدولة الموفدة

Right of communication with the Authorities of the sending state

للبعثة القنصلية ، كشقيقتها البعثة الدبلوماسية ، الحق في الاتصال

(١) Lee: «Consular Law», PP. 312-313.

(٢) يمكن للبعثة الدبلوماسية مثلاً أثناء أدائها لمهامها الدبلوماسية الاتصال بالسلطات المركزية في الدولة المضيفة كما يمكنها أثناء أدائها مهامها القنصلية، وفي حدود هذه المهام الاتصال بالسلطات المحلية وبالسلطات المركزية.

بحرية بسلطات الدولة الموفدة كافة وبشتى الوسائل وفي جميع الأوقات . وتتمتع مراسلاتها الرسمية بما يعرف بحرمة مراسلات البعثة القنصلية L'in-violabilité de la correspondance consulaire[1] . بحيث لا يمكن لسلطات الدولة المضيفة فضها أو الاطلاع عليها أو حجزها أو تأخير وصولها[2] ، كما تتمتع المراسلات القنصلية بمختلف أشكالها والحقيبة القنصلية وحاملها أثناء مرورها بطريق الترانزيت في أراضي دولة ثالثة و إذا وجدت فيها بفعل قوة قاهرة ، بنفس الحرية والحرمة ، عملاً بالفقرتين ٣ و٤ من المادة /٥٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية .

ويفهم بالمراسلات القنصلية المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية بمختلف أنواعها ، المتعلقة بمهامها ووظائفها القنصلية ، ولا تشمل المراسلات الخاصة والاتصالات الشخصية التي يجريها القناصل[3] . وما إقرار الحرمة الخاصة لهذه المراسلات عل الرغم من اعتبارها جزءاً من الأرشيف القنصلي[4] الذي يتمتع بالحرمة ، سوى تأكيد على ضرورة إحترام حرمة المراسلات الموجهة للبعثة حتى قبل أن تصبح جزءاً من أرشيفها ، واحترام حرمة المراسلات الصادر عن البعثة حتى بعد خروجها من هذا الأرشيف في طريقها الى الجهة المرسلة إليها[5]. ويعود لسلطات الدولة

---

(١) Dalloz: «Droit International», P. 531.

(٢) راجع مثلاً ما نصت عليه في هذا المجال:
- المادة/ ١٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - النمساوية لعام ١٩٥٩.
- المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الصينية لعام ١٩٥٩.
- الفصل السابع من تعليمات وزارة المالية البلجيكية لعام ١٩٥٥ المتعلق بالحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمنشور في الكتاب الصادر عن الأمم المتحدة :

Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities. op. Cit. PP. 45-46.

- المادة /١١ (ب)/ من القانون السوفياتي تاريخ ١٩٢٧/٢/١٤ (المرجع السابق، ص ٣٣٩).

(٣) راجع : Moore: «Digest», PP. 99-100.
Sen, B: «Handbook», P. 257.

(٤) وفقاً لتعريف الأرشيف كما ورد في الفقرة الأولى من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية.

(٥) راجع الفقرة الأخيرة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٥/ من مشروعها القنصلي، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 23.

الموفدة وللبعثة القنصلية فقط تحديد الجهة التي تتصل البعثة بها[1] والطريقة التي يتم بها هذا الاتصال[2].

وتعتبر حرية اتصال البعثة القنصلية بسلطات الدولة الموفدة قاعدة من قواعد الحق الدولي الثابتة في القرن العشرين[3] أقرها العرف وأخذت بها التشريعات الداخلية للعديد من الدول[4] ووردت في مشاريع التقانين القنصلية[6] ونصت عليها المعاهدات القنصلية الثنائية[5] وتكرست بنص المادة /٣٥/ من إتفاقية فيينا القنصلية التي كررت في غالبية فقراتها النص الحرفي لفقرات المادة /٢٧/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية. لقد نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة /٣٥/ على ما يلي :

«١ ـ تجيز الدولة المضيفة للبعثة القنصلية حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية . وبامكان البعثة القنصلية لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية الأخرى ، أينما وجدت ، أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة ، بما في ذلك السعاة الدبلوماسيين والقنصليين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية

---

(١) وزارة خارجية الدولة الموفدة، البعثة الدبلوماسية في الدولة المضيفة، قنصلية عامة أخرى. . .

(٢) برقياً أو بالتلكس أو بواسطة حقيبة خاصة الخ. . . راجع الفقرة /٢/ من تعليق زوريك على المادة /٢٣/ من مشروعه القنصلي، في:

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 98.

(٣) راجع:

A.J.I.L., Vol. 44, 1950, P. 256.

B.D.I.L., Vol. 8, P. 128.

Briggs, Herbert: «The Law of Nations». Appleton-Century-Crofts Inc. New York, 1952, P. 831.

(٤) راجع تعليق زوريك على المادة /٢٣/ من مشروعه وفيه تعداد للقوانين الداخلية التي تنص على حرية الاتصال. (I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 98).

(٥) كالمادة /١٣/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢.

(٦) راجع: ـ المادة/١٠/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١.
ـ المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩.
ـ المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤.
ـ المادة /١٩/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.
ـ المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠.
ـ المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩.

والرسائل الرمزية أو الشيفرة . ومع ذلك لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلاّ بموافقة الدولة المضيفة .

٢ ـ تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية مصونة . ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبوظائفها » .

وهكذا ساوت إتفاقية فيينا القنصلية البعثة القنصلية بالبعثة الدبلوماسية بالنسبة لحرية الاتصال مع السلطات المختلفة للدولة الموفدة . وهذا تطور مهم جداً . بعد أن كانت حرية اتصال البعثة محصورة بوزارة خارجيتها أو بالبعثة الدبلوماسية التابعة لها .

ولا تقتصر حرية الاتصال هذه على البعثات القنصلية المسلكية ، وإنما تشمل كذلك ، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /٥٨/ من الاتفاقية عينها، القناصل الفخريين شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها .

وقد عرف تاريخ العلاقات القنصلية عدة حوادث حرمت فيها بعض البعثات القنصلية من حرية الاتصال بسلطات دولها ، نذكر منها الحادثة الشهيرة التي تعرض لها القنصل الأميركي العام في مدينة Mukden في الصين عندما أحاط الجنود الصينيون الشيوعيون في ١٩٤٨/١١/٢٠ بمبنى القنصلية واحتجزوا بداخلها جميع موظفيها وعائلاتهم بمن فيهم القنصل العام ، ومنعوهم من الاتصال بأي كان ، إضافة إلى حرمانهم من بعض الضرورات الأساسية كالعناية الطبية والماء الصالح للشرب . . . وبرر الصينيون عملهم ، برفض القنصل الأميركي تسليم محطة الإرسال الموجودة في القنصلية العامة . وعلى الرغم من احتجاج القنصل ، أصرت السلطات الصينية العسكرية على حرمانه من حق الاتصال بحكومته وبالبعثات الأميركية الأخرى في الصين وحتى بمواطنيه المقيمين في مدينة Mukden . واستمر الوضع على هذه الحال لمدة تزيد عن السنة اضطر وزير الخارجية الأميركي بعدها إلى الاتصال بوزراء خارجية أكثر من ٣٠ دولة لها علاقات مع الصين للتوسط لإنهاء هذا الخرق لأبسط قواعد القانون الدولي ، ومنها القواعد المتعلقة بالحرية المطلقة الممنوحة للبعثات القنصلية للاتصال بحكومتها في

كل ما يتعلق بمهامها الرسمية . وأثمرت هذه الوساطة عن فك الحصار المضروب على البعثة[١] .

وفي حادثة أخرى حديثة أكدت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في ١٩٨٠/٥/٢٤ أن احتجاز الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأميركيين في إيران أخل فيما أخل بأحكام المواد المتعلقة بحرية الاتصال الممنوحة لهم في معاهدة الصداقة والعلاقات الاقتصادية والحقوق القنصلية المعقودة بين الولايات المتحدة وإيران عام ١٩٥٥ ، وفي إتفاقية فيينا القنصلية (م ٣٥) وفي اتفاقية فييناالدبلوماسية (م ٢٧) ، مما يرتب مسؤولية دولية على إيران[٢] .

ولا بد لنا ، للإلمام بجميع النقاط القانونية والعملية المتعلقة بممارسة البعثة القنصلية حرية اتصالها بسلطات دولتها ، من تحديد مؤسسات الدولة الموفدة التي يحق لهذه البعثة الاتصال بها أولاً ، ووسائل هذا الاتصال وطرقه ثانياً ، والأحكام المتعلقة بالحقائب القنصلية والسعاة القنصليين ثالثاً ، والقيود التي يمكن للدولة المضيفة فرضها على حرية الاتصال في زمن الحرب رابعاً .

أولاً ـ مؤسسات الدولة الموفدة التي يحق للبعثة القنصلية الاتصال بها

كان القانون الدولي العرفي في السابق لا يقر للبعثة القنصلية سوى حق الاتصال بالبعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة العاملة في الدولة المضيفة ، فلم يكن لها حق الاتصال بوزارة خارجية الدولة الموفدة مباشرة إلاَّ في حالة عدم وجود هذه البعثة الدبلوماسية. كما أن هذا القانون لم يكن يقر للبعثة الدبلوماسية عينها سوى حق الاتصال بوزارة خارجيتها وبالبعثات القنصلية التابعة لها أو التي تعمل تحت إشرافها[٣]. ومن هنا كان كل اتصال بين

(١) A.J.I.L., Vol. 44, 1950, PP. 243 - 246.

(٢) Case Concerning U.S. Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Int. Court of Justice, Reports of Judgements, Judgement of 24/5/1980. PP. 31, 36, 44.

(٣) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٥/ من مشروعها الدبلوماسي ، في:
I.L.C. Yearbook, 1956, Vol. 2, P. 97.

بعثتين قنصليتين للدولة الموفدة ، من بعثاتها العاملة في أراضي الدولة المضيفة ، يتم عبر البعثة الدبلوماسية لهذه الدولة في الدولة المضيفة .

إلاّ أن تطور المواصلات في القرن العشرين وانتشار البعثات في مناطق جغرافية بعيدة عن العاصمة السياسية ، مقر البعثة الدبلوماسية ،وتزايد مهامها ، أوجد نوعاً من التعامل الجديد فرضته الضرورات العملية[١] ، فأخذت البعثات الدبلوماسية والقنصلية تتصل بعضها ببعض بطريقة مباشرة وليس فقط عبر وزارة خارجية الدولة الموفدة أو عبر بعثاتها الدبلوماسية في الدولة المضيفة[٢] . وجاءت إتفاقيتا فيينا الدبلوماسية والقنصلية ، والمعاهدات القنصلية الثنائية الحديثة[٣] تقر هذا التعامل الحديث وتطلق للبعثات الدبلوماسية والقنصلية حرية الاتصال بمختلف مؤسسات الدولة المضيفة بحيث أصبح من حقها أن تتصل بوزارة الخارجية مباشرة وبشتى الطرق ، هاتفياً أو برقياً أو بالتلكس ، أو عن طريق إرسال حقيبة دبلوماسية أو قنصلية خاصة بها[٤] ، وأن تتصل بواسطة هذه الوزارة بكل الادارات الداخلية للدولة الموفدة[٥] .

(١) راجع ما قاله مندوب الولايات المتحدة أثناء مناقشة المادة /٢٥/ من مشروع اللجنة الدبلوماسي في:
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 155.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ١٥٧ : كذلك:
Sen, B: «Handbook», PP. 102-103.

(٣) راجع : ـ الفقرة الثانية من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية الأميركية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة الثانية من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٤) تفرض الضرورات الجغرافية ومتطلبات السرعة وخطوط الطيران في أحيان كثيرة على البعثات القنصلية إرسال حقائب قنصلية مباشرة إلى وزارة خارجيتها لا بواسطة البعثة الدبلوماسية التابعة لها . وهذا ما تقوم به غالبية البعثات القنصلية اللبنانية .

(٥) يمنع عادة الاتصال المباشر بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية العلة في الخارج والادارات الداخلية في الدولة الموفدة إذ أن كل اتصال يجب أن يتم عبر دوائر وزارة الخارجية .

وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية التابعة لنفس الدولة والعاملة في دول عدة أن تتصل كذلك بعضها ببعض بطريقة مباشرة. وغالباً ما تتخذ الدول بعثات ارتباط لها Intermediate Missions من بين بعثاتها في الخارج ، أو تعين بعثات مركزية[(١)] تتولى تنسيق الأعمال بين عدة بعثات مجاورة وتتبادل المراسلات والرسل معها . وليس هناك ما يمنع البعثات القنصلية للدولة الموفدة العاملة في أراضي دولة مضيفة من الاتصال المباشر فيما بينها وهذا ما أقره مؤتمر فيينا القنصلي . فلبريطانيا مثلاً في الولايات المتحدة الأميركية عدد كبير من البعثات القنصلية وليس من المعقول حرمان بعثتين قنصليتين بريطانيتين في ولايتين أميركيتين متجاورتين وبعيدتين عن العاصمة ، من كل اتصال بينهما وإلزامهما بالاتصال عبر السفارة البريطانية في واشنطن[(٢)] . وأخيراً يحق للبعثات القنصلية ان تتصل بالبعثات القنصلية والدبلوماسية للدول الأخرى العاملة في الدولة المضيفة وبمكاتب المنظمات الدولية العاملة في هذه الدولة كذلك، فتتبادل معها مثلاً المذكرات والمعلومات[(٣)].

ثانياً ـ وسائل الاتصال وطرقه

يتم الاتصال بين الدولة الموفدة وبعثاتها في الخارج ، وبين هذه البعثات ، بطرق ووسائل عدة ، فلها أن تتراسل بواسطة حقائب دبلوماسية أو قنصلية خاصة يحملها سعاة خاصون أو يوكل أمر نقلها لقواد الطائرات التجارية[(٤)]، كما أن لها أن تلجأ إلى وسائل الاتصالات الأخرى الهاتفية والبرقية والتلكسية والبريدية واللاسلكية ، ولها أن تستعمل في اتصالاتها هذه أية لغة تريد صريحة كانت أم رمزية Code أو بالشيفرة Cipher . ويقصد بالمراسلات الرمزية تلك المراسلات التي تنظم بلغة اصطلاحية غير سرية

---

(١) كتلك التي أنشأها لبنان بالمرسوم رقم ٤٠٥ الصادر في ١٩٦٠/٥/٧ .

(٢) راجع ما قاله كل من مندوبي يوغوسلافيا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا وما قاله مندوب بريطانيا رداً على الاقتراح السويسري لتعديل الفقرة الأولى من المادة /٣٥/ من مشروع اللجنة ، في :
- U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 319 - 320.

(٣) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٥/ من مشروعها القنصلي، في:
— U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 23.

(٤) سنعرض لاحقاً للأحكام التي تنظم وضع هذه الحقائب وناقليها.

تعتمد لأسباب عملية أو توفيراً للوقت أو المال[١] . أما المراسلات بالشيفرة فهي التي تنظم بلغة سرية خاصة[٢] ، ويتم وضعها عادة بطريقة الاستعانة بآلات تقوم بتخويل هذه الرسائل من اللغة الصريحة الى اللغة السرية ، أو بالعكس ، بعد استعمال شيفرة خاصة بها متفق عليها تعرف بكلمة « المفتاح » .

وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية حق الأفضلية في الحصول على الخطوط الهاتفية والتلكسية الضرورية لعملها ، وحق الأفضلية في اتصالاتها الهاتفية والتلكسية الداخلية والخارجية عندما لا يكون الاتصال الهاتفي « أوتوماتيكياً » . وهذا ما تقره المعاهدات والاتفاقات الدولية في حقل الاتصالات وما تنص عليه القوانين الداخلية لغالبية الدول . كذلك فان حرمة هذه الاتصالات مصونة في أوقات السلم لا تخضع للرقابة والتنصت[٣] . وتعتبر البرقيات المرسلة من البعثات الدبلوماسية او القنصلية الى مراجعها برقيات حكومية تستفيد من حق الأولوية في الإبراق والتسليم[٤] . وتستثني القوانين الداخلية للدول هذه البرقيات من الأحكام المتعلقة بعلنية

---

(١) كان ترسل بطريقة الاختزال أو كأن تصاغ بالعربية وترسل بالحرف اللاتيني بحيث يعطى لكل حرف من أحرف الأبجدية العربية حرفاً مقابلاً من أحرف الأبجدية اللاتينية كالآتي: أ A، ب B، ت T، ث C، ج J، ح P، خ KH، د D، ذ Z، ر R، ز ZZ، س S، ش CH، ص I، ض U، ط X، ظ W، ع O، غ G، ف F، ق Q، ك K، ل L، م M، ن N، هـ H، و V، ي Y، ء E.
فتكتب كلمة تعليمات مثلاً كالآتي: Tolymat.

(٢) راجع الفقرة /٦/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٥/ من مشروعها القنصلي، في:
- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 23.

(٣) إلا أن الواقع هو عكس ذلك، إذ تخضع الغالبية العظمى من الدول خطوط البعثات الدبلوماسية والقنصلية الهاتفية للمراقبة الدائمة بطريقة سرية ولضرورات أمنها الداخلي.

(٤) راجع الفقرة /١١/ من المادة /٣/ من المرسوم رقم ٢٨٣١ تاريخ ١٤/١٢/١٩٥٩ المتعلق بتحديد المواصفات البرقية في لبنان. كذلك المواد ٣٦ ـ ٣٨ من اتفاقية عام ١٩٤٧ حول الاتصالات الدولية.
International Telecommunication Convention
التي وقعتها ٧٨ دولة (U.N.T.S, Vol. 198, P. 188).
راجع كذلك:
— I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 1, P. 35.
- Lee: «Consular Law», P. 271.

المراسلات البرقية بحيث يمكن إرسالها بلغة رمزية أو سرية . ففي لبنان مثلاً تستثني المادة /٢٠٠/ من المرسوم الاشتراعي ، رقم ١٢٦ ، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ، المتعلق بتنظيم الأصول الادارية والمالية في المديرية العامة للبريد والبرق ، البرقيات التي ترسلها أو تتسلمها البعثات الدبلوماسية أو القنصلية في علاقاتها مع مراجعها من أحكام المادة /١٩٨/ من المرسوم الاشتراعي عينه ، التي تخول ادارة البريد الحق في فرض ترجمة الكلمات المحررة بلغة سرية أو إصطلاحية أو رقمية الى اللغة العربية أو تفرض تقديم المصطلح أو المفتاح المستعمل لتحرير رموز البرقيات أو فكها . أما بالنسبة الى المراسلات والطرود البريدية الرسمية المتبادلة بين البعثة الدبلوماسية أو القنصلية ووزارة خارجيتها ، أو بينها وبين البعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى ، فانها تتمتع بالحرمة الكاملة ، فلا يجوز فضها أو الإطلاع عليها أو مصادرتها شرط أن تكون محكمة الإغلاق مختومة بالخاتم الرسمي الذي يدل بشكل واضح على طبيعتها[١] . ومن المعلوم أن القواعد العامة المتعلقة بالمراسلات البريدية تحتم الحفاظ على سريتها ، إلا أن هناك ظروفاً معينة تجيز للدول مراقبة هذه المراسلات فتقوم الأجهزة المختصة بفتحها ثم ختمها بخاتم رسمي يثبت أن فضها قد تم من قبل الجهة الرسمية . من هنا جاءت ضرورة النص على حرمة خاصة اضافية للمراسلات والطرود البريدية الدبلوماسية والقنصلية بحيث لا تخضع لأي انتهاك لحرمتها حتى في الظروف الاستثنائية التي تجيز للدولة المضيفة فتح الرسائل العادية ومراقبتها[٢] .

وأثار منح البعثة القنصلية ، في المادة /٣٥/ من مشروع الاتفاقية القنصلية ، حق استعمال جهاز بث لاسلكي (راديو) بعد الحصول على موافقة الدولة المضيفة ، إعتراضاً مماثلاً للاعتراض الذي أثاره النص عينه الذي ورد في المشروع الدبلوماسي ، وإن كان هذا الاعتراض لم يحل دون إقراره في المادة /٢٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية والمادة /٣٥/ من الاتفاقية

---

(١) - Hackworth: «Digest», Vol. 4, 1942, P. 818.

(٢) راجع:
- كتاب د. علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص ١٥٩ - ١٦٠.
- مقالة أنيس صالح: «السر الدبلوماسي». النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٤٩، ص ٤١ و ٤٢.

القنصلية . فلقد رأت بعض الدول أن منح هذا الحق سيؤدي إلى اكتظاظ الموجات اللاسلكية وتضاربها وتداخلها ، خصوصاً في المدن الكبرى التي تكثر فيها البعثات ، مما يؤدي إلى التشويش على أجهزة البث الحيوية في الدولة المضيفة . وذهب بعضها أثناء مناقشات المؤتمر القنصلي الى طلب حصر حق تركيب جهاز الراديو بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية باعتبار أن بامكان الأخيرة عند الضرورة اللجوء إلى استعمال الجهاز الموجود في بعثتها الدبلوماسية من أجل الاتصال بدولتها[١] . وخلت بعض المعاهدات القنصلية الثنائية اللاحقة لاتفاقية فيينا القنصلية ، من أية إشارة إلى حق البعثة القنصلية في تركيب جهاز بث لاسلكي لها على الرغم من تبنيها لبقية أحكام المادة /٣٥/ من الاتفاقية[٢] . وعلى الرغم من هذه المعارضة فان رأي غالبية الدول استقر على منح البعثة القنصلية الحق الممنوح للبعثة الدبلوماسية في تركيب محطة بث لاسلكي خاصة بها شرط حصولها على موافقة الدولة المضيفة . وهذا يتوافق مع التطورات الحديثة ومع نص المادتين ٣٣ و ٤٢ من اتفاقية الاتصالات الدولية لعام ١٩٤٧[٣] والفقرة الأولى من المادة /١٨/ من اتفاقية جنيف لتنظيمات الراديو Radio Regulations لعام ١٩٥٩[٤] . وغالباً ما تشترط الدولة المضيفة من أجل الموافقة على هذا الحق منح بعثاتها العاملة في الدول الأخرى معاملة مماثلة[٥] .

أما إجراءات الحصول على حق البث فتتم عادة بتقديم طلب مسبق إلى

---

(١) راجع الاقتراح النيجيري :

U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L.108; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 85.

وما قاله مندوب نيجيريا دعماً لاقتراحه :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 319.

(٢) راجع مثلاً :

- المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٣) International Telecommunication Convention.(U.N.T.S. Vol. 193, P. 188).

(٤) راجع ما قاله مندوب الهند أثناء مناقشة المادة /٢٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية :

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 155, 178.

(٥) راجع ما قاله مندوب فرنسا أثناء مناقشة المادة /٢٧/ عينها، في :

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 154.

وزارة خارجية الدولة المضيفة وإلى السلطة المختصة في مكان وجود البعثة[1]. تحدد فيه مواصفات الجهاز وطول موجة الإرسال وساعات البث، ويحال الطلب إلى الجهات المختصة لإصدار الترخيص اللازم . وفي لبنان تحرم المادة /٢٣٢/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ إقامة أو استعمال أية محطة للمواصلات اللاسلكية البرقية أو اللاسلكية الهاتفية أو للإذاعة داخل الأراضي اللبنانية أو في مياهه الإقليمية أو على وسائل النقل البرية او البحرية أو الجوية إلاّ من قبل وزارة البريد والبرق أو بترخيص منها . وتخضع إقامة المحطات اللاسلكية الخصوصية بموجب المادة /٢٣٥/ من المرسوم الاشتراعي عينه مهما يكن نوعها ، وسواء أكانت معدة للإرسال أو للاستقبال أو للاثنين معاً ، لترخيص يمنح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . وليس للدولة المضيفة أن تحول دون استفادة البعثات من هذا الحق متى كان طلبها مستوفياً للشروط القانونية والفنية .

ثالثاً ـ الحقائب القنصلية (والدبلوماسية) وناقلوها

Consular (and diplomatic) bags and couriers

للقوعد المنظمة لاتصال الدول والمنظمات الدولية ببعثاتها ومكاتبها المنتشرة في بقاع الأرض ، ولاتصال هذه البعثات والمكاتب بعضها ببعض ، أهمية فائقة في العصر الحديث . وقد حاولت كل من اتفاقية فيينا الدبلوماسية وإتفاقية فيينا القنصلية ، واتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩ ، واتفاقية فيينا المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية لعام ١٩٧٥ ، وضع قواعد عامة وتنظيمية تحدد الأطر القانونية والعملية للحقائب الرسمية وناقليها . إلاّ أن هذه القواعد قصرت في الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه . ولهذا عهدت الجمعية العامة للأمم المتحدة للجنة القانون الدولي باعداد مشروع تقنين حول الوضع القانوني للساعي الدبلوماسي ، وللحقيبة الدبلوماسية المرسلة دون ساع .

— The status of the diplomatic courier and the diplomatic bag not accomapnied by the diplomatic courier

(١) بالنسبة إلى البعثات القنصلية الموجودة في الأقاليم إذا أجازت ذلك قوانين الدولة المضيفة.

وأكدت الجمعية العامة بقرار آخر لها ، رقم ١٤١/٣٤ ، تاريخ ١٩٧٩/١٢/١٧ ، على ضرورة مضي اللجنة في عملها لانجاز المشروع . وبالفعل باشرت اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين (٥ أيار (مايو) - ٢٥ تموز (يوليو) ١٩٨٠) مناقشة الموضوع وتوصلت إلى تأكيد المبادىء التالية التي ستعتمدها في مشروعها المنتظر[١] :

(أ) على الرغم من استعمال تعبير الحقيبة الدبلوماسية diplomatic bag - وتعبير الساعي الدبلوماسي diplomatic courier كعنوان للتقنين ، فإن المشروع سيشمل جميع أنواع الحقائب الرسمية وناقليها ، كالحقائب القنصلية والحقائب التي ترسلها المنظمات الدولية والحقائب المرسلة للبعثات الخاصة ، نظراً لضرورة توحيد القواعد المتعلقة بنقل هذه الأنواع من الحقائب ونظراً لطبيعتها الواحدة ، باعتبارها حقائب رسمية Official bags تستعمل كوسيلة تمارس بواسطتها حرية الاتصال للأغراض الرسمية ، وباعتبار أن التسهيلات والامتيازات والحصانات التي تمنح لها ولناقليها تهدف إلى تسهيل أداء أعمالها الرسمية[٢] .

(ب) ضرورة وضع تعريف للحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية أو لأي نوع آخر من الحقائب ، وتعريف لحاملها Courier خصوصاً وأن جميع الاتفاقيات الراهنة خلو من هذه التعريفات[٣] .

(جـ) ضرورة وضع قواعد واضحة تأخذ بالمبادىء الثلاثة الأساسية (حرية الاتصال ، واحترام قوانين الدولة المضيفة والدول الثالثة ، وعدم التمييز) وتحقق في الوقت عينه التوازن ، بين متطلبات المحافظة على حرمة الحقيبة وسريتها وتأمين وصولها السريع والآمن إلى الجهة الموجهة إليها ، وبين متطلبات الأمن المشروع للدولة المضيفة والدول الثالثة التي تمر بها بطريق الترانزيت وسلامة الطيران المدني[٤] .

---

(١) راجع :

Report of I.L.C. on the Work of its 32nd. Session (5.May-25 July 1980). General Assembly Official Records, 35 th. Session, Supplement No. 10 (A/35/10).

U.N. 1981, PP. E69-376.

(٢) - Ibid. PP. 369-371.

(٣) Ibid. P. 371.

(٤) Ibid. P. 372.

(د) التأكيد على أهمية القواعد التي تحدد الوضع القانوني للحقيبة المرسلة دون ساع يحملها أو المنقولة بواسطة ساع خاص Ad hoc courier باعتبار أن غالبية دول العالم ، وخصوصاً الصغيرة منها ، لا سعاة دبلوماسيين أو قنصليين لديها[1] .

(هـ) وضع القواعد المقبولة التي تنظم إستعمال الدول المضيفة للوسائل الحديثة المعقدة في الكشف على الحقائب الدبلوماسية ومعرفة محتوياتها دون فك أختامها[2] .

وبانتظار إنجاز مشروع التقنين المنتظر وإقراره ، نعرض للقواعد المعمول بها حالياً في ضوء التعامل الدولي وما ورد من أحكام في اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية وفي المعاهدات القنصلية الثنائية ، موضحين قبل كل شيء أن استعمال الحقيبة الدبلوماسية لا يقتصر فقط على البعثات الدبلوماسية ، فكثيراً ما تقوم البعثات القنصلية باستعمال الحقائب الدبلوماسية والسعاة الدبلوماسيين لنقل مراسلاتها بحيث يتأمن نقل بريد البعثات الدبلوماسية وبريد البعثات القنصلية في حقيبة واحدة أو في حقائب منفصلة تتبادلها وزارة خارجية الدولة الموفدة مع بعثاتها القنصلية العاملة في الخارج أو تتبادلها البعثة الدبلوماسية مع البعثات القنصلية التابعة لها ، أو تتبادلها البعثات القنصلية والدبلوماسية العاملة في دول متعددة . وكثيراً ما يقوم الساعي الدبلوماسي بنقل الحقائب الدبلوماسية والقنصلية إلى بعثة تختار كمركز تجميع نظراً لموقعها الجغرافي المتوسط بين عدة بعثات ، ومن ثم يتم توزيعها إنطلاقاً من هذه البعثة على البعثات والقنصليات المجاورة ، والعكس بالعكس . إلا أن هناك بعثات قنصلية تقوم بإرسال حقائب تعرف بالحقائب القنصلية ، لا الدبلوماسية ، توجهها إلى وزارة خارجيتها مباشرة أو إلى إحدى البعثات الدبلوماسية أو القنصلية. وقد تعتمد ساعياً قنصلياً دائماً أو موقتاً ad hoc للقيام بالمهمة . ورأت بعض الدول في الحقيبة القنصلية فكرة جديدة لم تعرفها في السابق[3] ،

---

(١) Ibid. P. 375.

(٢) Ibid. P. 375.

(٣) راجع ما قاله مندوب سويسرا أثناء مناقشة المادة /٣٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P.323.

كما أكد بعضها الآخر على عدم السماح للقناصل الفخريين بتبادل أي نوع من الحقائب(١) .

ولا تختلف الحقيبة الدبلوماسية في الواقع عن الحقيبة القنصلية إلاّ في أن المصدر الدائم للأخيرة هو البعثة القنصلية في حين أن مصدر الحقيبة الدبلوماسية قد يكون وزارة خارجية الدولة الموفدة أو إحدى بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية(٢) . لهذا فان الأحكام التي ترعى كليهما واحدة باعتبار أن حرمتهما هي امتداد لحرمة أرشيف البعثة ومراسلاتها ومستنداتها . وإن كانت المادة /٣٥/ من إتفاقية فيينا القنصلية قد بينت الإجراءات التي يمكن للدولة المضيفة اللجوء إليها عند توافر أسباب جدية تحملها على الاعتقاد بوجود سوء استعمال للحقيبة القنصلية كإحتوائها على ممنوعات ، فإنها أجازت لها طلب فتحها أمام السلطة المختصة على أن يتم ذلك من قبل أحد موظفي البعثة المخوّل بذلك ، وفي حال الرفض أعادتها الى مصدرها . أما المادة /٢٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية فقد نصت على المنع المطلق لأي احتجاز للحقيبة الدبلوماسية أو طلب فتحها(٣) .

---

(١) راجع ما قاله مندوب سويسرا أيضاً في المرجع السابق، ص ٣١٨. كذلك راجع التحفظ الذي سجلته السويد عند مصادقتها على الاتفاقية، في:

Multilateral Treaties Deposited With the Secretary-General, Status as at 31 Dec. 1981 (ST/Leg/Ser, E/1), U.N. Publication, New York, 1982, P. 72.

ووفقاً للفقرة الرابعة من المادة /٥٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية: «لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين يرئسهما موظفان قنصليان فخريان في دولتين مختلفتين إلا بموافقة الدولتين المضيفتين».

(٢) راجع التوضيح الذي أبداه زوريك خلال المؤتمر القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 323.

كذلك راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٥/ من مشروعها القنصلي خاصة الفقرات ٣ و ٤ و٥(Ibid, Vol. 2, P. 23) وتعليقها على المادة /٢٧/ من مشروعها الدبلوماسي (I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 97).

(٣) تنص الفقرة الثالثة من المادة /٢٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية على أنه «لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها»، بينما تنص الفقرة الثالثة من المادة /٣٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية على أنه «لا يجوز فتح الحقيبة القنصلية أو حجزها. أما إذا كان لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات والوثائق والأشياء المشار إليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة فإن لها أن تطلب فتحها بحضورها بواسطة ممثل مفوض من الدولة الموفدة. وإذا رفضت سلطات هذه الدولة طلبها أعيدت الحقيبة إلى مكان مصدرها».

وليس في هذا النص إنتقاص من حرمة الحقيبة القنصلية بالمقارنة مع حرمة الحقيبة الدبلوماسية ، بل بالعكس ، فقد سجلت المادة /٣٥/ القنصلية خطوة متقدمة على المادة /٢٧/ الدبلوماسية بوضعها إجراءات عملية تحول دون إساءة استعمال الحقيبة وتحفظ للدولة المضيفة حقوقها . وكانت الدول قبل إتفاقيتي فيينا ، وما زالت تلجأ إلى تطبيق ما جاءت به المادة /٣٥/من الاتفاقية القنصلية على جميع أنواع الحقائب من دبلوماسية وقنصلية[١] . ولم تغب هذه الاجراءات عن ذهن لجنة القانون الدولي عند وضعها مشروعها الدبلوماسي[٢] ، ولا عن ذهن المشاركين في مؤتمر فيينا الدبلوماسي[٣] ، إلا أن الأغلبية رأت عدم النص عليها خوفاً من إساءة استعمال الدولة المضيفة لها لمضايقة البعثة في ظروف معينة[٤] .

وتتخذ الحقيبة ، دبلوماسية كانت أم قنصلية ، أشكالاً مختلفة ، فهي قد تكون كيساً أو مغلفاً كبيراً أو صندوقاً أو رزمة الخ . . ويجب أن لا تحتوي سوى المراسلات الرسمية والمستندات والأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي كالأختام والأعلام والسجلات والصحف والمجلات والمنشورات الإعلامية . . . كما يجب أن تحمل علامات خارجية تدل على صفتها ويتم إغلاقها بشكل جيد وتختم بالخاتم الرسمي وبالشمع والرصاص[٥] . وقد كررت الفقرة الرابعة من المادة /٣٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية ماورد في الفقرة الرابعة من المادة /٢٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية فنصت على أنه « يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية علامات خارجية ظاهرة تبين

---

(١) راجع :

- د. محمد عزيز شكري : «المدخل إلى القانون الدولي العام». دار الفكر. دمشق، ١٩٧٣، ص ٣٦٣.

- د . سموحي فوق العادة : «الدبلوماسية الحديثة». دار اليقظة العربية، ١٩٧٣، ص ٢٨٩ .

(٢) I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 97.

(٣) راجع ما قاله مندوب فرنسا ومندوب مصر، في :

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 154, 162.

(٤) راجع ما قاله مندوب إسبانيا. المرجع السابق. ص ١٦٢ .

(٥) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٥/ من مشروعها القنصلي :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 23.

والفقرة الرابعة من تعليقها على المادة /٢٥/ من مشروعها الدبلوماسي :

I.L.C. Yearbook, 1958. Vol. 2, P. 27.

طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلاّ الوثائق والمراسلات الرسمية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي فقط » .

وفي لبنان تتبادل وزارة الخارجية والمغتربين الحقائب السياسية مع البعثات الدبلوماسية والقنصلية العاملة في الخارج مرة كل أسبوع أو أسبوعين وفقاً لمقتضيات العمل . وتوضب الحقيبة في كيس من القماش السميك يختلف حجمه باختلاف حجم محتوياته ، ويحمل اسم الوزارة وعبارة الحقيبة السياسية ، وترسل بداخله المراسلات الرسمية والأشياء الضرورية لممارسة البعثة مهامها . ويربط الكيس بشريط معدني يختم بالرصاص بمكبس خاص كما تختم الحقيبة بعد ربطها جيداً بالشمع الأحمر بواسطة خاتم رسمي خاص ، وتسلم إلى ممثل إحدى شركات الطيران ليتولى شحنها إلى وجهتها . ويحظر إستعمال الحقيبة السياسية اللبنانية لإرسال أشياء خاصة لا تمت بصلة إلى عمل البعثة ، إلا أنه يجوز استثناء ،المراسلات الخاصة (دون الطرود) المتبادلة بين موظفي الوزارة في الداخل والخارج وعائلاتهم ، كما يمكن إرسال الأدوية بشكل إستثنائي لموظفي البعثات في الدول التي يصعب إيجاد الأدوية الملائمة فيها . ويسمح أحياناً للمغتربين اللبنانيين في بلاد يصعب الاتصال بريدياً بها ، تبادل الرسائل مع ذويهم في لبنان شرط أن تسلم مفتوحة للمسؤول عن الحقيبة للتأكد من سلامة محتوياتا قبل إرسالها . وفي الولايات المتحدة يسمح لجميع الموظفين الأميركيين العاملين في الخارج تبادل الرسائل ، بواسطة الحقيبة الدبلوماسية ، مع أفراد عائلاتهم وأصدقائهم في الولايات المتحدة ، كما يسمح في ظروف استثنائية ، وتأميناً لمصلحة التجارة الأميركية ، إستعمال الحقيبة لإرسال رسائل تتعلق بالعمل يوجهها أشخاص أميركيون أو مؤسسات أميركية إلى الوكلاء أو الفروع في الخارج وبالعكس ، شرط وضعها في مغلفات مفتوحة يوقع عليها المسؤول عن إرسال الحقيبة بعد التأكد من محتوياتها[١] .

أما الطرق التي تتبعها الدول في تبادل الحقائب مع بعثاتها أو بينها فتتم بالوسائل الآتية :

١ ـ بواسطة السعاة الدبلوماسيين او القنصليين ، وغالباً ما تكلف الدول سعاتها الدبلوماسيين بنقل الحقائب إلى بعثاتها القنصلية . وقد تعتمد الدول سعاة

---

(١) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 821.

قنصليين يقتصر عملهم على نقل الحقائب القنصلية . وقد يقوم القنصل أو نائبه بنقل الحقيبة القنصلية فيعتبران عندها سعاة قنصليين[1]. ويزود هؤلاء السعاة بوثائق رسمية تثبت صفتهم[2] .

وتحدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية التي ينقلون . وهم يتمتعون بحماية الدولة المضيفة وبالحصانة الشخصية الكاملة بحيث لا يمكن توقيفهم أو القبض عليهم . ولقد اشترطت الفقرة الخامسة من المادة /٣٥/ من إتفاقية فيينا القنصلية أن لا يكون الساعي القنصلي من بين رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها ، من غير رعايا الدولة الموفدة ، دون الحصول على موافقتها[3] . ويتمتع الساعي القنصلي كزميله الساعي الدبلوماسي أثناء مروره في أراضي دولة ثالثة ، بنفس الحرمة أو الحماية التي يتمتع بها أثناء وجوده في أراضي الدولة المضيفة شرط حيازته تأشيرة صالحة للمرور في أراضي هذه الدولة إذا كانت قوانينها تتطلب ذلك . ويتمتع كذلك بالحرمة عينها إذا وجد في أراضي هذه الدولة بفعل قوة قاهرة[4]. ومن الملاحظ أن حصانات حامل

---

(١) راجع ما قاله مندوب تشيكوسلوفاكيا والفقيه زوريك أثناء مناقشة المادة/٣٥/ من الاتفاقية القنصلية:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P.319, 321.

(٢) إنهم يحملون عادة جواز سفر دبلوماسياً تذكر عليه صفتهم .

(٣) ـ تنص هذه الفقرة على أنه «يجب تزويد الساعي القنصلي بوثيقة رسمية تبيّن صفته وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية . ولا يجوز أن يكون الساعي ، إلا بموافقة الدولة المضيفة ، من رعايا هذه الدولة أو من المقيمين الدائمين فيها من غير رعايا الدولة الموفدة. ويتمتع هذا الساعي أثناء ممارسته وظائفه ، بحماية الدولة المضيفة ، وبالحرمة الشخصية ، ولا يمكن أن يخضع لأي شكل من أشكال القبض أو الاعتقال».

قارن هذا النص بنص الفقرة الخامسة من المادة/٢٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية التي لا تضع أي قيد على صفة السعاة الدبلوماسيين. وتم إدخال هذا القيد على المادة/٣٥/ بناء على اقتراح المندوب الأوسترالي تحاشياً لقيام القناصل الفخريين بتعيين سعاة من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين الدائمين فيها. واستثني من هؤلاء المقيمين الدائمين رعايا الدولة الموفدة، بناء على طلب مندوب الدانمارك ، فقد تكلف الدولة الموفدة أحد رعاياها المقيمين في الدولة المضيفة، أثناء زيارة يقوم بها لوطنه، نقل الحقيبة القنصلية. راجع:

- U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 326 and 29.

(٤) وذلك عملاً بأحكام الفقرتين ٣ و ٤ من المادة /٥٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية المتعلقة بالتزامات الدول الثالثة، والفقرتين ٣ و٤ من المادة /٤٠/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية، علماً بأن الحقيبة =

الحقيبة القنصلية تفوق حصانات القناصل أنفسهم ، وهذا ما تتطلبه مهامهم[1] .

٢ ـ بواسطة ساع خاص Ad hoc courier ، يكلف ، من قبل الدولة الموفدة أو من قبل إحدى بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية ، نقل حقيبة دبلوماسية أو قنصلية ، ويتمتع بالحصانات عينها التي يتمتع بها الساعي الدائم طوال فترة نقله للحقيبة . وتنتهي حصاناته فور قيامه بتسليمها للجهة الموجهة إليها[2] .

٣ ـ بواسطة طائرة أو سفينة تجارية يعهد إلى ربانها نقل الحقيبة . ويتم ذلك عادة عندما تكون شركات السفن أو الطيران مملوكة من الدولة الموفدة ويكون ربابنتها من موظفي هذه الدولة[3] . إلاَّ أن الربان لا يعتبر في هذه الحالة ساعياً دبلوماسياً لأنه يخضع للقوانين الدولية المتعلقة بالطيران والملاحة التي تحول دون تمتعه بحصانات وامتيازات تحد من تحمله لمسؤولياته لمجرد نقله حقيبة دبلوماسية أو قنصلية[4] . ويتسلم موظف من موظفي البعثة الحقيبة من الربان مباشرة وبحرية. وهذا مانصت عليه الفقرة السابعة من المادة /٣٥/ من إتفاقية فيينا التي جاء فيها[5] أنه « يجوز أن يعهد بالحقيبة القنصلية إلى ربان سفينة أو طائرة تجارية متجهة إلى موقع دخول مباح . ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة ، ولكنه لا يعتبر ساعياً قنصلياً ؛ ويجوز للبعثة القنصلية ، بعد الاتفاق مع السلطات المحلية المختصة أن ترسل أحد موظفيها لتسلم الحقيبة من ربان الباخرة أو الطائرة مباشرة وبحرية » .

= الدبلوماسية والقنصلية، أثناء مرورها بطريق الترانزيت في أراضي دولة ثالثة أو وجودها فيها بفعل قوة قاهرة، تتمتع، بموجب نفس الفقرات، بالحرمة عينها التي تتمتع بها في أراضي الدولة المضيفة.

(١) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A. D.I., Tome 106, 1962-P. 447.

(٢) راجع الفقرة السادسة من المادة /٣٥/ من الاتفاقية القنصلية، والفقرة السادسة من المادة /٢٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

(٣) Sen, B« «Handbook», P. 105.

(٤) راجع ما قاله مندوب الهند، في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1. P. 329.

(٥) ونصها مماثل لنص الفقرة /٧/ من المادة /٢٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية. ولكن هذه الأخيرة تخلو من أي ذكر لربان السفينة. ويندر في الواقع إرسال الحقائب بالسفن.

والطريقة الأكثر اتباعاً في الوقت الحاضر هي شحن الحقائب الدبلوماسية والقنصلية بواسطة شركات الطيران العالمية ، ويتم اختيار الشركة تبعاً لجودة خدماتها وملاءمة خطوط سفرها مع وجهات الحقائب . وتسلم الحقيبة عادة من قبل موظف من موظفي البعثة إلى مسؤول الشحن في الشركة (في مطار الإقلاع) الذي يتولى تنظيم «مانيفست» الشحن لهاوتسلم نسخة منه إلى هذا الموظف . ويتم تسلم الحقيبة في مطار الوصول من الدائرة المختصة بتسلم الحقائب الدبلوماسية والقنصلية .

ونشير أخيراً إلى أنه قد يحدث أن تستعمل الدول طائرات تخصص بكاملها لنقل الحقائب الدبلوماسية والقنصلية فيعتبر ربانها في هذه الحالة ساعياً دبلوماسياً يتمتع بالحصانات الكاملة التي تلازم صفته هذه[١] .

رابعاً ـ القيود على حرية الاتصال في زمن الحرب

تقوم الدول المتحاربة عادة بفرض قيود على جميع أنواع إتصالات البعثات القنصلية[٢] ، فتحد من استعمالها للشيفرة والرموز وتخضع مراسلاتها البريدية والبرقية واتصالاتها الهاتفية للمراقبة . على أن هذه الاجراءات لا يمكن أن تصل بأي شكل إلى حد الإخلال بالأحكام المتعلقة بالحقيبة القنصلية وحرمتها . وقد نصت بعض المعاهدات القنصلية الثنائية على هذه القيود[٣] وأوجب بعضها الآخر على الدولة المضيفة إعلام البعثات القنصلية بها قبل المباشرة بتطبيقها[٤] .

وهناك أمثلة عديدة على لجوء الدول لمثل هذه القيود في أوقات الحرب . ففي عام ١٩١٧ ، مثلاً ، منعت الولايات المتحدة البعثات القنصلية (دون الدبلوماسية) الموجودة في أراضيها من استعمال الشيفرة في مراسلاتها مستثنية القنصليات المكسيكية نظراً للعلاقات الخاصة بين الدولتين[٥] . وفي بداية

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٥/ من مشروعها الدبلوماسي :
I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 79.

(٢) لا يمكن فرض قيود على اتصالات البعثات الدبلوماسية، مع أن اتصالاتها تخضع للرقابة بطريقة سرية .

(٣) راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .

(٤) راجع الفقرة الثالثة من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٥) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 818.

الحرب العالمية الثانية أخضعت الحكومة الفرنسية جميع مراسلات البعثات القنصلية للرقابة باستثناء الموجه منها لبعثاتها الدبلوماسية العاملة في فرنسا[1] . وفي عام ١٩٤٠ أخضعت إيطاليا جميع مراسلات البعثات القنصلية للرقابة بما فيها البعثات القنصلية الأميركية على الرغم من احتجاج الولايات المتحدة[2]

وقد يحدث أن تراعي الدول المتحاربة وضع الدول المحايدة فتستمر في احترام حرمة مراسلاتها في زمن الحرب . ففي عام ١٩١٤ مثلاً ، وافقت الحكومة النمساوية ـ الهنغارية على طلب الولايات المتحدة بالمحافظة على حرمة المراسلات المتبادلة بين البعثات الأميركية الدبلوماسية والقنصلية داخل أراضي النمسا وخارجها شرط أن تختم هذه المراسلات بالخاتم الرسمي وأن لا تتضمن رسائل خاصة بالأفراد[3] .

الفقرة الثانية

حق الاتصال بسلطات الدولة المضيفة

Right of Communication with the authorities of the receiving state

لا يمكن للبعثة القنصلية أداء مهامها بنجاح ، ورعاية مصالح دولتها ومصالح مواطنيها دون الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة المضيفة[4] . وفي حين تجمع الآراء على حق القنصل في الاتصال بحرية بالسلطات المحلية المختلفة في منطقته ، فإنها تتباين بالنسبة إلى حقه في الاتصال بالسلطات الأخرى ، خاصة المركزية منها . وبينما تجيز بعض المعاهدات القنصلية

---

(١) Ibid. P. 819.

(٢) Hyde: «International Law», P. 1333.

وفي بغداد، وبعد ثورة عام ١٩٥٨ ، منعت السفارة الأميركية من الاتصال بالقنصليتين الأميركيتين في كركوك والبصرة، بالشيفرة والرموز. راجع:

Lee: «Consular Law», P. 273.

(٣) Hyde: «International Law». P. 1332.

(٤) في قضية Chapman لعام ١٩٣٠ أقرت لجنة التحكيم بين الولايات المتحدة والمكسيك حق القناصل بالاتصال بالسلطات الإدارية المحلية لحماية مواطنيهم. راجع:

Schwarzenberger, Georg: «International Law», Vol. 1, 3rd. ed. Stevens and Sons, London, 1969.

الثنائية والقوانين الداخلية للبعثات القنصلية الاتصال بوزارة خارجية الدولة المضيفة وغيرها من السلطات المركزية في هذه الدولة ، تمنع معاهدات وقوانين داخلية أخرى أي اتصال مباشر من هذا النوع .

وجاءت إتفاقية فيينا القنصلية تكرس في الفقرة الأولى من مادتها /٣٨/ ما يجمع عليه الرأي وتحاول في الفقرة الثانية التوفيق بين الآراء المتضاربة(١) . لقد نصت على أنه :

« يمكن للموظفين القنصليين أثناء ممارستهم وظائفهم الاتصال :

(أ) بالسلطات المحلية المختصة في منطقتهم القنصلية .

(ب) بالسلطات المركزية المختصة للدولة المضيفة إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة وأنظمتها والتعامل الجاري فيها أو الاتفاقات الدولية حول الموضوع ، وفي حدود ما تسمح به »(٢) .

وسنعرض للقواعد التي تنظم إتصالات البعثة القنصلية بالسلطات المحلية والمركزية ، مع العلم بأن أحكام المادة /٣٨/ تطبق على البعثات القنصلية الفخرية أيضاً عملاً بالمادة /٥٨/ من الاتفاقية القنصلية .

أولاً ـ الاتصال بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية

communication with the local authorities of the consular district.

عندما تقدم الفقيه زوريك بتقريره الأول إلى لجنة القانون الدولي وفيه المواد التي اقترحها لتقنين قواعد العلاقات القنصلية ، ضمّن المادة /٢٤/ ما يلي :

« تحدد قوانين الدولة المضيفة والعادات المحلية فيها إجراءات الاتصال بين الممثلين القنصليين وسلطات هذه الدولة »(٣) .

---

(١) Dalloz: «Droit International», P. 532.

(٢) لقد تبنت بعض المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا نص المادة /٣٨/ دون أي تعديل. راجع، مثلاً، المادة /٢٨/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الفرنسية لعام ١٩١٩.

(٣) I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 98.

غير أن غالبية أعضاء اللجنة رأت ضرورة تضمين النص ما يؤكد صراحة القاعدة الدولية الثابتة التي تقر حق القناصل بالاتصال بالسلطات المحلية للدولة المضيفة[1]، ومع ذلك جاءت الفقرة الأولى من المادة /٣٨/ من مشروع لجنة القانون الدولي غامضة ، لأنها اكتفت بالنص على حق الموظفين القنصليين في الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة المضيفة التي تحددها قوانينها . ولجلاء هذا الغموض اعتبرت اللجنة في تعليقها على المادة /٣٨/ أن حق القناصل في الاتصال بالسلطات المحلية هو مبدأ ثابت من مبادىء القانون الدولي[2] . وأخذ مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية بهذا المبدأ عندما أقرّ تعديل المادة / ٣٨/[3] والنص صراحة على حق البعثة القنصلية الثابت في الاتصال بالسلطات المحلية المختصة في المنطقة القنصلية وعلى صلاحية قوانين وعادات الدولة المضيفة وإتفاقاتها الدولية في تحديد مدى حق البعثة القنصلية في الاتصال بالسلطات الأخرى[4] .

وفي الواقع فإن حق البعثات القنصلية في الأتصال بالسلطات المحلية هو حق ثابت إستقر عليه العرف الدولي منذ مدة طويلة ونصت عليه المعاهدات القنصلية الثنائية[5] ، والجماعية[6] ، ومشاريع التقانين

---

(١) راجع المناقشات التي دارت خلال الدورة الثانية عشرة للجنة (٢٥/٤/١٩٦٠-١/٧/١٩٦٠)؛
I.L.C. Yearbook 1960, Vol. 1, PP. 35 - 38.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 25.

(٣) راجع :
- U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L.145; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 90.

(٤) راجع نص المادة /٣٨/ المذكورة، والمناقشات التي دارت قبل إقراره في:
- U.N. Consular Conference, Vol. 1. PP. 354-355.

(٥) راجع:
- المادة /١٧/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة الثانية من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة الأولى من المادة /٢٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٦) راجع :
- المادة /١١/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ .
- الفقرة الأولى من المادة /٣/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

القنصلية[1] ، والعديد من القوانين الداخلية للدول وأنظمتها وتعليماتها القنصلية[2] . كما أقره التعامل الدولي منذ زمن . ففي عام ١٨٩٥ ، مثلاً ، أكدت وزارة الخارجية الأميركية للحكومة الإسبانية أن ما قام به القنصل الأميركي في كوبا من اتصال بالسلطات المحلية حول احتجازها لرعايا اميركيين دون محاكمة إنما هو حق له يشكل مبدأ من مبادىء القانون الدولي[3] .

وتختلف السلطات المحلية التي يمكن للقنصل الاتصال بها باختلاف مواضيع الاتصال التي قد تشمل جميع أنواع وظائفه القنصلية ، فله أن يتصل بالسلطات الإدارية المحلية حول مسائل تدخل في اختصاصها كالحصول على معلومات معينة أو على مستندات تتعلق بالأحوال الشخصية لمواطنيه أو برخص الإقامة والعمل الخ ..[4] ، كما أن له أن يتصل بالسلطات القضائية المحلية حول مواضيع قضائية كاحتجاز أحد رعاياه أو حجز أملاكه أو تحرير تركته ...[5] .

وتختلف وتتعدد ، كذلك ، إجراءات الاتصال والوسائل التي يتم بها . فهو قد يكون خطياً كالمذكرات والكتب والبرقيات ، أو شفهياً كالاتصال الهاتفي أو المحادثة الشخصية . وتحدد القوانين والأعراف المحلية غالباً هذه الطرق والوسائل[6] . وقد تقوم بذلك المعاهدات

---

(١) كالمادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .

(٢) كالمادة /٣١/ من التعليمات القنصلية البوليفية لعام ١٨٨٧ ، والمادة /٤/ من التعليمات القنصلية البرازيلية لعام ١٩٢٨ ، والفقرتين ١٤٩و ٤٣٧ من التعليمات القنصلية الأميركية لعام ١٩٣٢ ، والمادة /٢٣/ من القانون القنصلي السوفياتي لعام ١٩٢٦ ، والمادتين ٢٠ و٢٢ من النظام السويدي لعام ١٩٢٣ . راجع :

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 98.

(٣) A.J.I.L., Vol. 44, 1950, P. 255.

(٤) Wood and Serres: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P. 70.

(٥) راجع ما نصت عليه مثلاً :

- المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الثانية من المادة /١٧/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .

(٦) راجع ما قاله مندوب الهند أثناء مناقشة المادة /٣٨/ من الاتفاقية القنصلية، في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 355.

القنصلية الثنائية ، فالمادة /١٧/ مثلاً من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠[١] تفرض على المحاكم والسلطات المحلية إجابة البعثة القنصلية خطياً على كل استفسار خطي توجهه إليها . وتنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ على حق السلطات المحلية في الطلب من البعثات القنصلية إرفاق جميع مراسلاتها الرسمية معها بترجمة لها إلى إحدى اللغات الرسمية للدولة المضيفة[٢] .

وللبعثة الدبلوماسية عند ممارستها لمهامها القنصلية ، عملاً بالفقرة /٣ ـ أ/ من المادة /٧٠/ وبالمادة /٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، وبالفقرة /٢/ من المادة /٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ، وفي حدود هذه المهام ، الاتصال مباشرة بالسلطات المحلية . أما فيما عدا ذلك فإن اتصالها بجميع إدارات الدولة المضيفة ومؤسساتها يتم عبر وزارة خارجية هذه الدولة وبواسطتها .

ثانياً ـ الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة

Communication with the central authorities of the receiving state

ليس في القانون الدولي قاعدة ثابتة تخول البعثة القنصلية الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة ، خاصة السياسية منها . فالمهام القنصلية لا ترتبط بالسلطات السياسية كوزارة خارجية الدولة المضيفة وإنما بالسلطات الإدارية والقضائية في هذه الدولة[٣] . إلا أن عدم وجود هذه القاعدة لا ينفي قيام البعثات القنصلية في دول عدة بممارسة هذا الاتصال ، خصوصاً وأن العديد من المعاهدات القنصلية ، والقوانين الداخلية للدول تنص على هذا الحق . وقد جعله بعضها مطلقاً والبعض

---

(١) دخلت هذه المعاهدة حيز التنفيذ عام ١٩٦٨ .

(٢) تفرض بعض المعاهدات القنصلية الثنائية أن تتم المراسلات باللغة الرسمية للبلد المضيف فقط. راجع :

Lee: «Consular Law», P. 275.

(٣) I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 2; P. 38.

الآخر مشروطاً بتوافر ظروف معينة . من هنا يمكن القول أن ممارسة حق الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة يتوقف على المدى الذي تتيحه الأنظمة والقوانين الداخلية لهذه الدولة ويسمح به العرف المحلي السائد فيها وتقره الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها . وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة /٣٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية[١] . ويمكننا استعراض بعض الحالات والممارسات المتبعة في بعض الدول في هذا المجال :

١ ـ تحصر دول عدة حق الاتصال بسلطاتها المركزية بالبعثات الدبلوماسية ، وبالتالي فإن كل اتصال بين البعثات القنصلية وهذه السلطات يتم عبر هذه البعثات . على أن غالبية الدول تتيح للبعثة القنصلية الاتصال المباشر بوزارة خارجية الدولة المضيفة عند عدم وجود بعثة باعتبار أن البعثة القنصلية تمارس في الغالب في مثل هذه الحال مهام دبلوماسية[٢] .

٢ ـ تقر بعض الدول للبعثة القنصلية بحرية الاتصال بالسلطات المركزية المختصة القائمة في المنطقة القنصلية ، خصوصاً في الدولة الفدرالية كالولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا[٣] .

٣ ـ تمنح بعض الدول للبعثة القنصلية حق الاتصال بالسلطات المركزية إذا كانت الخدمات التي تؤديها هذه السلطات تشمل جميع أقاليم الدولة المضيفة بما فيها المنطقة القنصلية ، كخدمات الهجرة مثلاً[٤] ، أو إذا لم يؤد اتصالها بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية إلى نتيجة

---

(١) ونشير كذلك إلى الفقرة /٣/ من المادة /٧٠/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية . وقد سبق لنا أن شرحناها .

(٢) راجع .
ـ الفقرة الثانية من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ المادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ اليونانية لعام ١٩٥٣ .

(٣) راجع المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية السوفياتية لعام ١٩٦٦ . وما قاله مندوب يوغوسلافيا أثناء مناقشة المادة /٣٨/ في :

U.N. Consular Conf. Vol. 1. P. 354.

(٤) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٨/من مشروعها:

Ibid, Vol. 2. P. 25.

إيجابية[1] . وفي هذه الحالة توجب بعض المعاهدات أن يتم الاتصال عبر البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة الموجودة في الدولة المضيفة . أما في حال عدم وجودها فللبعثة القنصلية حق الاتصال المباشر بهذه السلطات[2] .

وتتيح معاهدات قنصلية أخرى إتصال البعثة القنصلية بالسلطات المركزية الإدارية والثقافية للدولة المضيفة ، أينما وجدت ، في كل قضية تتعلق بممارسة مهام البعثة في منطقتها القنصلية[3] . وهذا أمر منطقي ، فقد يضطر الموظف القنصلي إلى ملاحقة مسألة ما ، بتت بها السلطات القضائية أو الإدارية في منطقته القنصلية ، أمام المرجع الأعلى في العاصمة المركزية[4] .

٤ ـ تمنح بعض الدول البعثة القنصلية حق الاتصال بوزارة خارجية الدولة المضيفة دون قيد حتى في حال وجود بعثة دبلوماسية لدولتها فيها[5] .
وفي حين أن غالبية القوانين والمعاهدات لا تحدد إدارات وزارة خارجية الدولة المضيفة التي يحق للبعثة القنصلية الاتصال بها متى توافرت شروط هذا الاتصال ، فإنّ بعضها الآخر يحصر هذا الاتصال بإدارة الشؤون القنصلية في الوزارة[6] .

---

(١) راجع التعليق على المادة /١٢/ من مشروع فريق هارفارد، في:
A.J.I.L., Vol-44, 1950. P. 255.
كذلك راجع القوانين الداخلية لبعض الدول التي عددها زوريك في تعليقه على المادة /٢٤/ من مشروعه الأول، في:
I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2,P. 98.

(٢) راجع:
ـ المادة /١١/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ .
ـ الفقرة الثانية من المادة /٣٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

(٣) راجع الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
وهذا ما تؤكده المعاهدات القنصلية بين أميركا وكوستاريكا لعام ١٩٤٨ وبين بريطانيا والسويد لعام ١٩٥٤ راجع:
I.L.C. Yearbook. 1960, Vol. 1, P. 36.

(٤) راجع ما قاله الفقيه Ago أثناء الدورة الثانية عشرة للجنة القانون الدولي.
(Ibid. P. 38).

(٥) كاليابان مثلاً. راجع ما قاله العضو الياباني في لجنة القانون الدولي Yokoto أثناء الدورة الثانية عشرة للجنة
(Ibid. P. 36).

(٦) وهذا ما نص عليه النظام البرازيلي لعام ١٩٢٨ . راجع كذلك:

الفقرة الثالثة

حق الاتصال برعايا الدولة الموفدة

Right of communication
with the nationals of the sending state

يخضع المواطن الأجنبي عند وجوده في أراضي الدول الآخرى لتشريع هذه الدول ، خصوصاً لتشريعها الجزائي . إلا أن هذا لا يحرمه من حقه كإنسان في الحصول على معاملة عادلة وفي قيام دولته بالدفاع عنه وعن حقوقه ومصالحه . ولقد تبلورت في القانون الدولي معايير عامة للعدالة تقوم على قواعد قانونية عامة تقرها الأمم المتحضرة ، ويعتبر الإخلال بها نكراناً للعدالة تترتب عليه مسؤولية قانونية وأدبية تتحملها الدولة المخالفة[١] . ويعتبر نكراناً للعدالة إلقاء القبض عليه ، أو معاملته معاملة سيئة ، أو عدم إعلامه بالتهمة الموجهة إليه ، أو عدم السماح له بالاستعانة بمحام ، أو حرمانه من ممارسة حقه في الاتصال بقنصل دولته إذا رغب في ذلك[٢] .

وليس بامكان البعثة القنصلية حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم إذا لم تعلم بتوقيفهم أواحتجازهم أو سجنهم ، أو إذا حرمت من حق الاتصال الحر بهم أثناء ذلك . وكما أن لكل حق حدوداً فإن لحق البعثة القنصلية في الاتصال برعاياها حدوداً أيضاً ، فالبعثة لا يمكنها من جهة أن تفرض على المحتجز أو الموقوف من رعاياها مقابلة أحد موظفيها القنصليين إذا هو لم يرغب في ذلك ، وعليها من جهة أخرى أن تراعي مصالح الدولة المضيفة

I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 1, PP. 35-37.

= كذلك راجع ما نصت عليه التعليمات المصرية لعام ١٩٥٩ حول الاتصال بالسلطات المركزية في كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : «الأحكام العامة في قانون الأمم»، المذكور ص ٨٠٦ الحاشية.

(١) راجع مقالة : Wise, Edward: «Note on International Standards of Criminal Law and Administration»; Muller, G and Wise, E: «International Criminal Law». Sweet and Maxwell Limited, London, 1965, P. 137.

(٢) راجع :

Ibid, P. 138.

Schwarzenberger, G: Op. Cit. P. 194.

وضرورات أمنها وتمارس حقها في الاتصال وفقاً لقوانين هذه الدولة ونظمها التي تنظم ممارسة هذا الحق وتحدد قواعده الإجرائية دون أن يكون لها ، بأي شكل ، أن تلغيه أو تجعله بحكم الملغى بتعقيدها لهذه الاجراءات .

وتاريخ العلاقات القنصلية والدبلوماسية حافل بحوادث كثيرة أدت إلى تأزم العلاقات بين بعض الدول أو توترها وأظهرت مدى الحاجة إلى وضع قواعد واضحة توفق بين مصلحة كل من الدولتين الموفدة والمضيفة . ونذكر على سبيل المثال :

١ ـ حادثة المدرّسة السوفياتية Kasinkina التي سبق لنا أن أشرنا إليها ، فقد أحتج القنصل السوفياتي العام على عدم منحه حق مقابلة مواطنة له على إنفراد في المستشفى إثر نقلها إليه من مبنى القنصلية معتبراً أن وجود حراس أميركيين حول سريرها حال دون اتصاله الحر بها .

٢ ـ الحوادث العديدة التي وقعت في الصين نتيجة للسياسة التي اتبعتها الحكومة الصينية في الحد من حرية البعثات الأجنبية بالاتصال برعاياها الموقوفين لديها ، ونذكر منها ، مثلاً ، عدم تمكين السفارة البريطانية في بكين من الاتصال بالمواطن البريطاني انتوني غراي Anthony Grey سوى مرتين خلال ٢٧ شهراً من احتجازه (ما بين ١٩٦٧/٧/٢١ و١٩٦٩/١١/٤) . والغريب أن الحكومة الصينية قد تمسكت ، في مناسبات عدة ، بحق بعثاتها العاملة في الخارج في الاتصال الحر بالرعايا الصينيين الموجودين في مناطق صلاحياتها . ففي عام ١٩٦٧ طلبت من حكومة بورما السماح لموظفي السفارة الصينية في رانغون بزيارة الطلاب الصينيين الموقوفين لديها وبزيارة الجرحى منهم في المستشفيات . كما اعتبرت في مناسبة أخرى أن منع هذه الحكومة الطلاب الصينيين من دخول سفارة بلادهم للحصول على جوازات سفر تمكنهم من العودة إلى الصين هو خرق لمبادىء القانون الدولي وعرقلة لوظائف السفارة القنصلية[1] .

---

(١) Chuan Leng. Shao and Chui, Hungdan: «Law in Chinese Foreign Policy Communist China and Selected Problems of International Law», O'Ceana Publications, New York, 1972, P 185, 193.

٣ ـ في ١٩٤٨/١٠/١٩ احتجت الولايات المتحـدة على إلقاء السلطات الصينية القبض على طيارين أميركيين ومنع اتصال أي موظف قنصلي أميركي بهم . وأصدر وزير الخارجية الأميركية في ١٩٤٩/١٢/٣٠ بياناً إعتبر فيه أن احتجاز الطيارين لأكثر من عام دون الإفساح في المجال للقناصل الأميركيين أو أفراد عائلاتهم لزيارتهم هو خرق للتقاليد الدولية للدول المتحضرة(١) .

٤ ـ حوادث إلقاء القبض على مواطنين أجانب بتهم التجسس واحتجازهم لفترة طويلة وحرمانهم من كل اتصال بالخارج . ففي تشـرين الأول ١٩٦٣ ، ألقت السلطات السوفياتية القبض على البروفسور الأميركي Frederick G.Barghoorm المختص في الشؤون السوفياتية أثناء زيارته للاتحاد السـوفياتي ، بتهمـة التجسس ، وأعلمت السفارة الأميـركية بالقبض عليه بعد مدة من الزمن دون أن تتيح لها زيارته على الرغم من احتجاج السفير الأميركي. ولم يفرج عنه إلاّ بعد تدخل الرئيس كندي شخصياً(٢). وفي شهر أيار (مايو) ١٩٦٠، أسقطت القـوات السوفيـاتية طائرة استطلاع أميركية وألقت القبض على طيارها Francis Gray Powers وحالت دون اتصال أي موظف قنصلي أميركي به طوال شهرين . وفي عام ١٩٦٢ ألقت هنغاريا القبض على المواطن البريطاني Wynne بتهمة التجسس ولم تسمح لأي موظف قنصلي بريطاني بزيارته طوال أسبوع ثم سلمته للسلطات السوفياتية التي منعت زيارته طوال ستـة أشهر(٣) .

٥ ـ وهناك في المقابل مناسبات عدة أتيح فيها للقناصل ممارسة حقهم في الاتصال بمواطنيهم نذكر منها ، مثلاً ، حادثة إلقاء القبض على الطالب الأميـركي Andrew field من قبـل السلطات البـولـونيـة في ١٩٦٤/١٢/٢١ أثناء عودته بالقطار من موسكو عبر الأراضي البولونية بسبب تهجمه على أحد موظفي الحدود البولونيين . وقد سمح للموقوف بالاتصال بقنصلية الولايات المتحدة في بونزان Ponzan ، وتمت مقابلة

(١) A.J.I.L., Vol. 44, 1950, P. 247.

(٢) Lee: «Vienna Convention», P. 108.

(٣) Ibid, P: 109.

القنصل الأميركي له بعد يومين[1] . وأثناء عملنا كقنصل للبنان في جدة ، كانت السلطات السعودية تسهل لنا الاتصال بالموقوفين والمسجونين من الرعايا اللبنانيين وزيارتهم في أماكن توقيفهم أو سجنهم دون تأخير وبشكل دوري أحياناً[2] .

وتحاشياً للوقوع في حوادث مماثلة ، وتسهيلاً لعمل البعثات القنصلية المتعلق بحماية رعاياها والحفاظ على حقوقهم أثناء وجودهم في أراض أجنبية ، حرصت بعض الدول على تضمين معاهداتها القنصلية نصوصاً تفصيلية تحدد بوضوح ما للبعثة وما للدولة المضيفة من حقوق في هذا المجال وما عليهما من واجبات كذلك[3] . واذا كانت اتفاقية فيينا الدبلوماسية قد خلت من أي نص حول ممارسة البعثات الدبلوماسية لحق الاتصال برعاياها فإن لجنة القانون الدولي قد حاولت سد الثغرة في المادة /٣٦/ من مشروعها القنصلي[4] بالنص على حق البعثة القنصلية بالاتصال الحر برعاياها وحق هؤلاء الرعايا بالاتصال الحر بها ، وبالنص على واجب الدولة المضيفة باعلام البعثة دون تأخير بوقف أو سجن رعاياها وتسليمها ما يوجهونه إليها من مراسلات ، وبالنص على حق موظفي البعثة بزيارة الموقوفين والمسجونين . وأكدت أن ممارسة هذه الحقوق تتم وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها التي لا يمكنها إلغاء هذه الحقوق بأي شكل .

وعكست المناقشات الغزيرة للمادة /٣٦/[5] واقتراحات تعديلها أو

---

(١) Ibid.

(٢) وكان ذلك ما بين نيسان (ابريل) ١٩٧٢ وتشرين الأول (اكتوبر) ١٩٧٧ .

(٣) راجع :
- المادتين ١٥و ١٦ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام ١٩٥١ .
- المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- المادة /٣٧/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- المادتين ٣٣و ٣٤ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المواد ٤و ٥و ٦ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٤) راجع نص المادة وتعليق لجنة القانون الدولي عليها، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 23-24.

(٥) راجع هذه المناقشات في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 331-347 and 36-45.

إعادة صياغتها التي قاربت العشرين[١] والتطورات التي مرت بها هذه المادة قبل إقرارها ، تضارب آراء الدول وانقسامها حول مدى حق البعثات الدبلوماسية والقنصلية في الاتصال برعاياها ، خصوصاً الموقوفين منهم ، وحول مدى واجب الدولة المضيفة تبليغ هذه البعثات دون تأخير وقف أو اعتقال أو احتجاز أو سجن أحد مواطنيها .

ويمكن إيجاز أهم المواقف بالأمور التالية :

١ ـ رأت دول عدة ضرورة مراعاة حقوق الأفراد والحفاظ عليها في نص المادة بحيث لا يتم إعلام بعثاتهم القنصلية باحتجازهم أو وقفهم ولا يسمح لقناصلهم بزيارتهم إذا هم عارضوا ذلك[٢]. فللمواطن حق في الحصول على حماية دولته ولكنه غير ملزم بقبولها[٣] . ولكن دولاً أخرى ارتأت إطلاق حق الاتصال وعدم ربطه برغبة الأفراد ، فالبعثة القنصلية يجب أن تعلم باحتجاز أي من مواطنيها وأن تتاح الفرصة لموظفيها لزيارته والاجتماع به دون الاهتمام بمعارضته ، باعتبار أن ربط هذا الحق بإرادة الأفراد يؤدي غالباً إلى احتكاك دبلوماسي ونزاع بين الدولتين الموفدة والمضيفة[٤] ، خصوصاً وأنه من الصعب جداً التأكد من أن السجين أو الموقوف قد طلب إعلام قنصلية بلاده باعتقاله أم لا[٥] .

٢ ـ رأت دول عدة في إلزام الدولة المضيفة باعلام البعثة القنصلية بتوقيف أي من مواطنيها عبئاً إدارياً ثقيلاً قد تعجز عن القيام به نظراً لكثرة الأجانب في أراضيها[٦]. ومن هنا اقترحت بعض الدول ربط واجب

---

(١) راجع :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 79-88.

(٢) راجع أقوال مندوب أستراليا في :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 331-332.

كذلك أقوال مندوب الولايات المتحدة . (Ibid. P. 337). وبريطانيا (Ibid. P. 338).

(٣) راجع ما قاله مندوب إسبانيا . (Ibid. P. 347).

(٤) راجع ما قاله مندوب ألمانيا الفدرالية . (Ibid. P. 333)

(٥) راجع ما قاله مندوب الهند (Ibid. P. 339). ومندوب النروج (Ibid. P. 340) والمندوب السوفياتي (Ibid. P. 37).

(٦) قال مندوب تايلند أن في بلاده ٤ ملايين أجنبي منتشرين في مساحة ٥٠٠ ألف كلم^2 . (Ibid. P. =

الدولة المضيفة بإبلاغ البعثة بتوقيف أحد مواطنيها بطلبه ذلك منها[١] ، خصوصاً وأن الأجنبي يخضع لقوانين الدولة الموجود في أراضيها ويستفيد من الضمانات التي توفرها هذه القوانين للموجودين في هذه الأراضي ، وليس هناك من ضرورة لمنحه ضمانات إضافية كتبليغ بعثته بتوقيفه إذا هو لم يطلب ذلك[٢] .

ومع إقرار المؤتمر وجهة النظر هذه ، رأى مندوب بريطانيا ، حفاظاً على حقوق الأفراد الذين قد يجهلون أن لهم الحق بالاتصال ببعثاتهم ، تضمين نص المادة موجباً يلزم الدولة المضيفة بإعلام الموقوف أو السجين بهذا الحق فور إلقاء القبض عليه . وهكذا كان[٣] .

٣ ـ لقي اقتراح بعض الدول بإلزام الدولة المضيفة بتزويد البعثات القنصلية بشكل دوري بلائحة تتضمن أسماء مواطنيها المعتقلين أوالموقوفين لديها[٤] معارضة شديدة من دول عدة باعتبار أنه يلقي عليها عبئاً تعجز عن تحمله[٥] .

٤ ـ طلبت بعض الدول أن ترفق الدولة المضيفة إشعارها للبعثة القنصلية بوقف أو سجن أحد مواطنيها بتبيان الأسباب الموجبة لذلك وبالتهمة الموجهة إلى هذا المواطن[٦] ، إلاّ أن دولاً عدة عارضت ذلك لأنه يشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة[٧] .

وهكذا ، وبعد مخاض عسير أقرت المادة /٣٦/ من إتفاقية فيينا القنصلية التي تعتبر بحق أحد أهم الإنجازات التي جاءت بها الاتفاقية القنصلية

= (337. وكذلك هو الوضع بالنسبة إلى كندا مثلاً.

(١) راجع ما قاله مندوب فرنسا .(Ibid. P. 337)

(٢) راجع ما قاله مندوب الفيليبين (Ibid. P. 340).

(٣) راجع الاقتراح البريطاني:
A/Conf. 25/L. 50; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 171.

(٤) راجع ما قاله مندوب فرنسا:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 344.

(٥) راجع ما قاله مندوب كندا . (Ibid. P. 345). ومندوب الولايات المتحدة (Ibid. P. 38)

(٦) راجع ما قاله مندوب اليونان . (Ibid. P. 39).

(٧) راجع ما قاله مندوب تونس . (Ibid. P. 82).

والتي أقرت للقناصل حقوقاً ثلاثة : حق الاتصال الحر بمواطنيهم ، وحق إعلامهم باحتجاز أحدهم أو سجنه ، وحق زيارة المحتجزين أو المسجونين منهم . وهي حقوق لم تكن تعتبر قبل عقد الاتفاقية قواعد ثابتة من قواعد القانون الدولي العرفي على الرغم من النص عليها في العديد من المعاهدات القنصلية والتعليمات الداخلية للدول ، ومن قيام دول عدة بمنحها للقناصل على سبيل المجاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل[1] . إلاَّ أن ما يأخذه بعضهم على نص المادة /٣٦/ هو تجاهلها لجرائم تتعلق بأمن الدولة المضيفة ، كجرائم الجاسوسية التي تستوجب أحكاماً خاصة بها تختلف عن الأحكام المتعلقة بوقف الأشخاص لارتكابهم جرائم أخرى[2] . ثم إن المادة /٣٦/ قد خلت من أي ذكر لحالة ازدواج الجنسية ، فقد يحدث أن يكون الموقوف مواطناً للدولة الموفدة يحمل جنسيتها وفي الوقت عينه مواطناً للدولة المضيفة أو لدولة ثالثة ، وفي هذه الحالة لا بد من الرجوع إلى القواعد العامة في حقل التعامل بين الدول ، فاذا كان المواطن من رعايا الدولة المضيفة والدولة الموفدة معاً فاستفادته من أحكام المادة /٣٦/ تتوقف على موافقة الدولة المضيفة التي يبقى لها أن تتمسك ، وهذا ما يحصل غالباً ، بصفته كمواطن من مواطنيها وتنكر بالتالي كل حق للبعثة القنصلية بالتدخل . أما إذا لم يكن من رعايا الدولة المضيفة فليس هناك ما يحول دون ممارسة البعثة القنصلية التابعة لإحدى الدول التي يحمل جنسيتها حقوقها المنصوص عليها في المادة /٣٦/ من الاتفاقية[3] .

بعد عرض الخلفيات والملابسات التي أدت إلى إقرار المادة /٣٦/ من الاتفاقية ، وبعد تبيان أهمية هذه المادة ، لا بد لنا من الاطلاع على نصها وتوضيح أحكامها .

تنص المادة /٣٦/ على ما يلي :

«١ ـ تسهيلاً لممارسة الوظائف القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة :

(أ) ينبغي أن يكون للموظفين القنصليين حرية الاتصال برعايا الدولة

---

(١) Lee: «Vienna Convention», PP. 107-108.

(٢) Lee: «Consular Law», P. 330.

(٣) Lee: «Vienna Convention», P. 216.

الموفدة ومقابلتهم ، وأن يكون لرعايا الدولة الموفدة الحرية عينها بالنسبة إلى الاتصال بالموظفين القنصليين ومقابلتهم .

(ب) إذا قبض على أحد رعايا الدولة الموفدة ضمن منطقة البعثة القنصلية ، أو إذا سجن ، أو إذا احتجز إحتياطياً بانتظار محاكمته أو أخضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز ، وطلب الاتصال ببعثته القنصلية ، وجب على السلطات المختصة في الدولة المضيفة أن تخطر دون تأخير البعثة القنصلية بذلك ، وأن تودعها دون تأخير كذلك كل مخابرة موجهة من صاحب العلاقة إلى البعثة القنصلية . وعلى هذه السلطات إعلام صاحب العلاقة دون تأخير بحقوقه المنصوص عليها في هذه الفقرة .

(جـ) للموظفين القنصليين حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة ، المسجون أو الموقوف أو المحتجز إحتياطياً أو الخاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز ، والتحدث إليه ، ومراسلته ، واختيار ممثل قانوني له . ولهم كذلك حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة إذا كان مسجوناً أو موقوفاً أو محتجزاً في منطقتهم القنصلية تنفيذاً لحكم قضائي . ومع ذلك على الموظفين القنصليين أن يمتنعوا عن التدخل لصالح أي مواطن مسجون أو موقوف أو محتجز إحتياطياً أو خاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز ، إذا عارض صراحة قيامهم بهذا العمل .

٢ ـ إن الحقوق المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة يجب أن تمارس في نطاق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، علماً بأن هذه القوانين والأنظمة يجب أن تتيح التحقيق الكامل للغايات التي من أجلها منحت الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة .

تحدد المادة /٣٦/ ، في مستهل فقرتها الأولى ، الهدف من منح البعثة القنصلية الحقوق المنصوص عليها في متنها ، وهو تسهيل أدائها لأعمالها القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة . ومن المعروف أن حماية هؤلاء الرعايا والاهتمام بمصالحهم ورعايتها تأتي في مقدمة مهام البعثة القنصلية . ولا يتسنى للبعثة القيام بدورها في هذا المجال دون منحها حق الاتصال برعاياها بحرية وتسهيل اتصالهم بها متى أرادوا ، وإقرار حقها بزيارتهم عندما يكونون

في حالة احتجاز أو سجن . إن جميع الحصانات والامتيازات والتسهيلات تمنح للبعثة القنصلية من أجل ضمان أدائها الفعال لوظائفها ، سواء أكان ذلك بالنسبة إلى حق الاتصال الحر بمواطنيها وزيارتهم أم بالنسبة الى البعثة واستقرارها وحماية موظفيها وتسهيل إقامتهم في الدولة المضيفة ، باعتبار أن أمن البعثة واستقرارها وأمن موظفيها واستقرارهم وتسهيل إقامتهم يهدف بطريقة غير مباشرة إلى تسهيل أدائها مهامها عن طريق توفير الجو الملائم لانجاز الوظائف القنصلية على الوجه الأكمل . ومن هنا فلا عجب إذا كانت غالبية المعاهدات والاتفاقيات القنصلية تورد الأحكام المتعلقة بحق اتصال البعثة برعاياها وزيارتهم والاطلاع على أحوالهم في القسم المخصص للوظائف القنصلية[١] . أما إتفاقية فيينا القنصلية التي لم تتطرق للوظائف القنصلية إلاّ بتعدادها بشكل عام في المادة الخامسة منها ، فانها قد أوردت هذه الأحكام في القسم المتعلق بحصانات وامتيازات البعثة القنصلية[٢] .

إن المادة /٣٦/ تمنح للبعثة القنصلية حقوقاً ثلاثة : حق الاتصال ، وحق الاطلاع ، وحق الزيارة ، وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة المضيفة .

أولاً ـ حق الاتصال Right of communication

للموظفين القنصليين عملاً بالفقرة الأولى من القسم الأول من المادة /٣٦/ ، حق الاتصال الحر برعايا دولهم ومقابلتهم، كما أن لهؤلاء الرعايا حق الاتصال الحر بالموظفين المومأ إليهم ومقابلتهم . ويتم الاتصال المتبادل بين البعثة القنصلية ورعاياها بمختلف الوسائل : بالهاتف والبريد والبرق إلخ . . . وللمراسلات الصادرة عن البعثة إلى رعاياها والموجهة إليها منهم حرمتها الخاصة ، فلا يجوز فضها أو الاطلاع عليها أو مراقبتها . إلاّ أن دولاً عدة لا تراعي هذه الحرمة متذرعة بضرورات الأمن وحماية المصالح العليا[٣] ويحق

(١) كالمعاهدات القنصلية: الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١، و الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦، والفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩، واليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠، والأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤، والاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧.

(٢) وقد اتبعنا منهج هذه الاتفاقية في خطوطها العامة في إعدادنا للدراسة .

(٣) Grzybowski, K: op. cit, P. 344.

للموظف القنصلي كذلك مقابلة مواطنيه للاطلاع على أحوالهم وتقديم النصح لهم وحل خلافاتهم والتحقيق في أي موضوع يمس مصالحهم ومساعدتهم في علاقاتهم مع سلطات الدولة المضيفة كافة[١] ، وذلك في أي وقت يشاء وفي أي مكان يريد ، فله أن يستدعيهم إلى مبنى القنصلية أو أن يتوجه هو لمقابلتهم في أي مكان آخر من منطقته القنصلية . كما أن لهؤلاء المواطنين الحق في الوصول بحرية إلى قنصليتهم لانجاز أعمالهم ومقابلة المسؤولين فيها[٢] . ولا يجوز لسلطات الدولة المضيفة أن تحد من حق الاتصال أو الزيارة ، أو أن تمارس عل المقيمين في أراضيها ضغوطاً تحول بينهم وبين الاتصال بقنصليات بلادهم[٣] .

ثانياً ـ حق الاطلاع أو الإعلام Right to be informed

يتوجب على الدولة المضيفة في حال إلقاء القبض على أحد رعايا الدولة الموفدة أو في حال وضعه في التوقيف الاحتياطي بانتظار محاكمته أو في حال احتجازه لأي سبب من الأسباب ، كوضعه في مستشفى للأمراض العقلية أو في الحجر الصحي ، أو عند الحكم عليه بالسجن ، إعلام البعثة القنصلية المختصة بذلك . كما يتوجب عليها إيداعها كل مخابرة موجهة إليها من صاحب العلاقة ، وذلك وفقاً للشروط الآتية :

١ ـ أن يكون هذا المواطن قد طلب الاتصال ببعثته القنصلية ، إذ ليس للدولة المضيفة أن تتصل بالبعثة القنصلية لإبلاغها اعتقال مواطنها إذا لم يرغب هو فى ذلك لأسباب خاصة به . وفى هذا حفاظ على حقوق المواطن يكمله

---

(١) راجع :
- الفقرة الرابعة من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
- المادة الرابعة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٢) راجع :
- الفقرة الثالثة من المادة /٣٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- الفقرة الثالثة من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٣) راجع نص الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

الإلزام الملقى على عاتق الدولة المضيفة بإعلامه عند اعتقاله ودون تأخير بحقه بالاتصال ببعثته القنصلية وبإعلامها باعتقاله ، وذلك تحاشياً لجهله هذا الحق أو لنسيانه له بسبب حالته النفسية المضطربة وقت الاعتقال .
وكانت دول عدة قد أقرت هذا الشرط قبل ظهور إتفاقية فيينا . ومن الأمثلة على ذلك الرسالة التي وجهها وزير الخارجية الأميركي الى السفير الايطالي في ١٩٣٦/١١/٤ وأعلمه فيها بأن الولايات لمتحدة لا تبلغ قناصل الدول الأجنبية بإلقاء القبض على أحد مواطنيهم إلّا إذا طلب هو ذلك[١]
وأخذت بعض المعاهدات القنصلية بهذا الشرط ولكن بصورة معكوسة فربطت حق البعثة في إعلامها باعتقال أحد موظفيها أو احتجازه بعدم معارضته لذلك[٢] ، بينما ألـزمت معاهدات قنصلية أخرى الدولة المضيفة بهذا الإعلام بمعزل عن رأي المعتقل أو المحتجز[٣] .

٢ ـ أن يتم إعلام البعثة القنصلية المختصة . ويقصد بالبعثة القنصلية تلك التي يوجد في منطقتها القنصلية المعتقل أو الموقوف أو المحتجز أو المسجون . وقد تكون هذه البعثة، البعثة القنصلية التي يكون صاحب العلاقة تابعاً لها في الظروف العادية بحكم إقامته الدائمة في منطقتها القنصلية ، وقد تكون من البعثات القنصلية العاملة في أراضي الدولة المضيفة[٤] .

٣ ـ يجب دون تأخير :
(أ) إعلام المعتقل أو المحتجز أو المسجون بحقوقه المتعلقة بإعلام بعثته والاتصال بها .
(ب) إعلام البعثة بهذا الاعتقال أو الاحتجاز أو السجن إذا هو طلب ذلك .
(جـ) إبلاغها مراسلاته الموجهة إليها .

---

(١) راجع :
- Hyde: «International Law», P. 1334
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 837.

(٢) راجع المادة /٣٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.

(٣) راجع :
ـ الفقرة الأولى من المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١.
ـ والمادة /٦/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية.

(٤) راجع الفقرتين ٢ و ٤ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٦/ من مشروعها القنصلي في:
- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 24.

وكانت لجنة القانون الدولي قد اعتمدت في المادة /٣٦/ من مشروعها القنصلي عبارة « دون تأخير غير واجب أو غير مناسب Without undue delay » وذلك بعد مناقشات طويلة[١] نظراً لمرونة العبارة بحيث يمكنها التوفيق بين مصالح البعثة القنصلية ومواطنيها التي تتطلب الحصول على المعلومات بشكل عاجل ، وبين مصالح الدولة المضيفة التي قد تفرض عليها ، خصوصاً في القضايا الجنائية ، إبقاء الاعتقال سراً ومنع الموقوف من الاتصال بالغير ، فيصبح تأجيل ، إعلام البعثة القنصلية بالاعتقال تأخيراً له ما يبرره[٢] . فقد يحدث مثلاً أن تلقي قوات البوليس في الدولة المضيفة القبض على مهرب أو رئيس عصابة وتضطر إلى إبقاء الأمر سراً حتى تتمكن من إلقاء القبض على شركائه[٣] .

غير أن المؤتمر القنصلي قرر ، بناء لاقتراح تقدم به مندوب بريطانيا[٤] ، حذف عبارة (غير واجب) نظراً لعدم استعمالها في المعاهدات القنصلية السابقة[٥] وخوفاً من إساءة استعمال الدولة المضيفة لها بخلقها ذرائع ترى فيها ما يبرر تأخير التبليغ . وأسقط المؤتمر كذلك إقتراحاً تقدمت به ألمانيا الفدرالية[٦] لتحديد المهلة القصوى للتبليغ بحيث يتم إعلام البعثة القنصلية باحتجاز أحد مواطنيها أو اعتقاله أو سجنه قبل مضي شهر واحد على وقوع الفعل[٧] . وفي رأينا أن عبارة « دون تأخير » لا تعني التبليغ الفوري أو السريع

---

(١) I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 1, Discussions of Meetings 534 and 537.

(٢) راجع الفقرة السادسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٦/ من مشروعها.

(٣) راجع ما قاله الفقيه زوريك أثناء مناقشة المؤتمر القنصلي لمشروع المادة /٣٦، في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 338.

(٤) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 107; U.N. Consular Conf. Vol. 2 P. 85.

(٥) إن بعض هذه المعاهدات قد استعملت كلمة (حالا) Immediately كالمعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١، أو كلمة (سريعا) Promptly أو عبارة دون تأخير Without delay.راجع ما قاله المندوب البريطاني في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 340.

وتكرر استعمال عبارة (دون تأخير) في المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا كالمعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤، والاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٦٧.

(٦) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 74; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 81.

(٧) U.N. Consular Conf. Vol. 1, P. 342. =

وإنما تتضمن مفهوماً مرناً يتيح للدولة المضيفة في حالات معينة تستدعيها مصلحة التحقيق ، تأجيل تبليغ البعثة القنصلية بالاعتقال دون أن يعتبر ذلك تأخيراً مخلاً بواجبها في هذا المجال .

ثالثاً ـ حق الزيارة Right of Visit

يقصد بحق الزيارة، الحق الممنوح للموظف القنصلي لزيارة مواطنيه الموقوفين رهن التحقيق أو بانتظار صدور الحكم القضائي النهائي بحقهم ، أو المسجونين تنفيذاً لحكم قضائي قطعي ، أو المحتجزين لأي سبب من الأسباب في محجر صحي أو مستشفى للأمراض العقلية ، أو ما شابه ذلك[١] . وللموظف القنصلي أن يتحدث إلى هؤلاء المعتقلين بحرية وبشكل شخصي ودون رقابة ، وله أن يراسلهم ويتأكد من حصولهم على إجراءات محاكمة عادلة وعلى معاملة إنسانية في سجنهم أو مكان توقيفهم أو احتجازهم ، كما أن له أن يعين ممثلاً قانونياً لهم وأن يقوم بزيارتهم دورياً إذا طالت فترة اعتقالهم . ولكن عليه أن يمتنع عن ممارسة أي عمل من هذا النوع إذا عارض ذلك أصحاب العلاقة .

والقانون الدولي العرفي يقر حق الزيارة . وتستفيد منه بالتالي جميع الدول حتى تلك التي لم تنضم إلى إتفاقية فيينا[٢] . وقد نصت على هذا الحق غالبية المعاهدات القنصلية ، واشترط بعضها أن يتاح للقنصل ممارسته دون تأخير[٣] ، بينما حدد بعضها الآخر مدة قصوى لذلك[٤] .

= ويلاحظ أن بعض المعاهدات القنصلية تحدد المهلة القصوى لهذا الإعلام ، فالمادة /٤٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية مثلاً تحددها بعشرة أيام ، كما أن البروتوكول الملحق بالمعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ يحدد مهلة الإعلام بيوم وثلاثة أيام من تاريخ التوقيف أو الاعتقال.

(١) راجع الفقرة /٤ (جـ)/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٦/ من مشروعها.

(٢) راجع الرسالة التي وجهها المجلس الفدرالي السويسري إلى الجمعية الفدرالية في ١٩٦٤/٩/١٨ حول حق الزيارة كما ورد في المادة /٣٦/ من اتفاقية فيينا القنصلية، في:
Annuaire Suisse de Droit International, Vol 33, 1977, PP. 234-236.

(٣) كالمادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١.

(٤) فالفقرة الثالثة من المادة /٤٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية مثلاً توجب على الدولة المضيفة أن تتيح للقنصل ممارسة حق الزيارة خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً على الأكثر من تاريخ=

رابعاً ـ مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها

عملاً بالفقرة الأخيرة من المادة /٣٦/ من الاتفاقية ، يتوجب على الموظف القنصلي ممارسة الحقوق التي تمنحه إياها هذه المادة وفقاً للإجراءات التي تنص عليها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، لأن في الخروج على هذه القوانين والأنظمة في هذا المجال عودة إلى أنظمة الامتيازات القضائية والأجنبية[١] التي تمتعت بها الدول الغربية الكبرى خلال القرون الماضية في أراضي الدولة العثمانية والشرق الأقصى[٢] وهكذا ، فإن اتصال القنصل بمواطنيه المعتقلين أو المسجونين يجب أن يتم وفقاً للقوانين الإجرائية الجزائية في الدولة المضيفة ومع مراعاة أحكام أنظمة السجون في هذه الدولة . فيتوجب على القنصل مثلاً ، إذا رغب في زيارة مواطنه المحتجز الحصول على إذن خاص من قاضي التحقيق ومراعاة أنظمة السجون المتعلقة بمواعيد الزيارة ومدتها وإجراءاتها والتقدم بطلب إلى السلطات المختصة للحصول على إذن بالزيارة إذا كانت الأنظمة المحلية تستوجب ذلك[٣]

ومن المفروض في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها عدم تعقيد هذه الإجراءات بشكل يؤدي إلى إلغاء هذه الحقوق أو يجعلها بحكم الملغاة ، لأن في ذلك إخلالاً بالواجب الذي يحتم عليها أن تضمّن قوانينها وأنظمتها أحكاماً

= إلقاء القبض على السجين وخلال مدة لا تزيد عن خمسة أيام إذا طلب القنصل الزيارة بعد أكثر من ١٠ أيام من إلقاء القبض على المطلوب زيارته. كما حدد البروتوكول الملحق بالمعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ المدة التي يجب أن تتم خلالها الزيارة بيوم وأربعة أيام من تاريخ التوقيف أو الاعتقال.

(١) راجع حول هذه الأنظمة ما ذكرناه سابقاً وما قاله مندوب الاتحاد السوفياتي أثناء مناقشة المادة /٣٦/ (U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 40)

(٢) راجع حول ضرورة مراعاة الدبلوماسي لقوانين الدولة المضيفة ونظامها العام ما قاله وزير خارجية هولندا أمام لجنة برلمانية في ١٩٧٠/٦/١ في معرض تحديده لحدود سلطة الممثل الدبلوماسي على رعاياه:

Netherlands Yearbook of International Law, Vol 6, 1975, P. 171.

(٣) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٦/ من مشروعها، كذلك رسالة المجلس الفدرالي السويسري المشار إليها:

Annuaire Suisse de Droit International, Vol. 33, 1977, PP. 234 - 235.

تسهل الأداء الفعّال للوظائف القنصلية ، خصوصاً ما يتعلق منها بحماية مواطني الدولة الموفدة ورعاية مصالحهم . وقد تضمنت المعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية أحكاماً مشابهة للأحكام التي جاءت بها الفقرة الأخيرة من المادة /٣٦/ من الاتفاقية[1] .

وأخيراً نشير إلى أن جميع الحقوق التي أقرتها المادة /٣٦/ من الاتفاقية للبعثات القنصلية المسلكية تستفيد منها البعثات القنصلية الفخرية عملاً بالفقرة الأولى من المادة /٥٨/ من الاتفاقية عينها ، كما تستفيد منها البعثات الدبلوماسية أثناء ممارستها مهامها القنصلية في حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم عملاً بالمادة /٥٣/ من هذه الاتفاقية .

النبذة الثالثة

الامتيازات والتسهيلات الأخرى

إصافة إلى الامتيازات والتسهيلات التي ذكرناها في النبذتين السابقتين فقد نصت إتفاقية فيينا على امتيازات وتسهيلات أخرى تهدف كذلك الى تسهيل عمل البعثة القنصلية وهي :

١ ـ تزويد البعثة القنصلية بالمعلومات في حالات الوفاة والولاية والوصاية وحوادث السفن والطائرات .

٢ ـ ضمان حرية التنقل والسفر داخل إقليم الدولة المضيفة لجميع موظفي البعثة القنصلية .

٣ ـ السماح للبعثة القنصلية باستيفاء الرسوم القنصلية وإعفاء المبالغ التي تحصلها من الضرائب والرسوم .

---

(١) راجع :
ـ الفقرة الثانية من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ الفقرة الثالثة من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرتين ٢ و ٣ من المادة /٦/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

الفقرة الأولى

تزويد البعثة القنصلية بالمعلومات في حالات الوفاة والولاية والوصاية وحوادث السفن والطائرات

Information in cases of deaths, guardianship or trusteeship, wrecks and air accidents.

يعتبر حصول البعثة على هذه المعلومات أمراً مهماً لأن اطلاعها عليها يمكنها من اتخاذ الخطوات اللازمة للحفاظ على مصالح مواطنيها ورعاية حقوقهم . وقد نصت غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية على واجب الدولة المضيفة بتزويد البعثة القنصلية بهذه المعلومات المهمة ضمن موادها المتعلقة بالوظائف القنصلية[1] . وإذا كانت إتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ قد نصت على هذا الواجب في القسم المخصص للتسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة للبعثة القنصلية ، فسبب ذلك يعود الى الرغبة في تضمين المعاهدة القنصلية نصاً صريحاً يلزم الدولة المضيفة بأداء هذا الواجب ، وإلى خلو الاتفاقية من فصل مخصص للوظائف القنصلية .

تنص المادة /٣٧/ من الاتفاقية على ما يلي :

« تلزم السلطات المختصة للدولة المضيفة ، إذا توافرت لها المعلومات المطلوبة ، بالأمور التالية :

(أ) في حال وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة ، إعلام البعثة القنصلية في المنطقة التي حصلت فيها الوفاة دون تأخير .

(ب) إخطار البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة تستدعي تعيين وصي أو ولي لمواطن قاصر أو ناقص الأهلية من رعايا الدولة الموفدة . وبالنسبة إلى تعيين هذا الوصي أو الولي ، فلا يمكن المساس بتطبيق

---

(١) راجع مثلاً:

- الفقرة الثانية من المادة /٢١/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرات الأولى من المواد٣٥ و٣٦ و٣٩ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- المادتين ١٧و ٣٩ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها .

(جـ) إعلام البعثة القنصلية الأقرب إلى مكان وقوع الحادث في حال غرق سفينة تحمل جنسية الدولة الموفدة أو في حال جنوحها في المياه الاقليمية أو الداخلية للدولة المضيفة ، أو في حال تعرض طائرة مسجلة لدى الدولة الموفدة لحادث في إقليم الدولة المضيفة » .

ولنا على هذه المادة الملاحظات التالية :

١ ـ إن واجب الدولة المضيفة بإعلام البعثة القنصلية بوفاة أحد رعاياها يتجلى في حال معرفتها الفورية بجنسية المتوفي . أما إذا تأخر اكتشافها لجنسيته إلى تاريخ لاحق لوفاته فإن واجبها بالاعلام لا يترتب إلاَّ ابتداء من هذا التاريخ[١] . وكانت بعض الدول قد تقدمت باقتراحات الى المؤتمر القنصلي لحذف الفقرة الأولى من المادة /٣٧/[٢] بحجة أن هذا الموجب ليس قاعدة من قواعد القانون الدولي[٣] ، وأنه يشكل عبئاً ثقيلاً على الدول التي تكثر فيها الجاليات الأجنبية[٤] . إلاَّ أن هذه الاقتراحات لم تحظ بالقبول[٥] . واعترضت الولايات المتحدة في الهيئة العامة على نص الفقرة الأولى من المادة /٣٧/ كما أقرته اللجنة الثانية ، والذي تضمن موجباً بإرفاق الاعلام بالوفاة بوثيقة وفاة ، لأن ذلك يرهق كاهل الدول التي يكثر فيها وجود الأجانب . وأسفر الاعتراض الأميركي عن حذف الفقرة[٦] . غير

(١) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٧/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 25.

(٢) راجع الاقتراح الأميركي:
U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L.4; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 73.

والاقتراح التايلاندي:
U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 65 and L. 66; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 80.

(٣) راجع ما قاله المندوب الأميركي:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 351.

(٤) قال مندوب تايلاند أن في بلاده ٤ ملايين أجنبي ينتقلون من مكان إلى آخر دون إعلام السلطات المختصة مما يجعل من المستحيل على دولته القيام بإعلام البعثات القنصلية بحوادث وفاة رعاياها:
Ibid. P. 349.

(٥) Ibid. P. 351.

(٦) Ibid. PP. 34-35.

أن هذا لا يحول دون قيام بعض الدول بايداع البعثات القنصلية شهادات وفاة تسهيلاً لأعمالها[1].

٢ ـ كانت الفقرة الثانية من المادة /٣٧/ كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي تخلو من أية إشارة إلى ضرورة مراعاة قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها عند تنفيذ أحكامها ، إلّا أن المندوب السويسري تقدم باقتراح أقره المؤتمر[2] تمت بموجبه إضافة جملة إلى هذه الفقرة اشترطت عدم المساس بقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها عند تعيين ولي أو وصي . فقوانين الدولة المضيفة هي التي تحدد من هو القاصر أو ناقص الأهلية الذي تستوجب حالته تعيين ولي له أو وصي عليه وشروط هذا التعيين . إن قوانين بعض الدول توجب تعيين وصي على بعض الأشخاص إذا كانوا في حالة المرض أو العجز .

٣ ـ تقدم وفد البرازيل الى المؤتمر القنصلي باقتراح[3] لاضافة فقرة إلى المادة/٣٧/ تلزم سلطات الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصلية بأسماء مواطني الدولة الموفدة الذين اكتسبوا جنسية الدولة المضيفة باعتبار أن قوانين بعض الدول تسقط الجنسية عن مواطنيها بشكل آلي عند اكتسابهم جنسية أخرى . وإعلام البعثة بأسماء هؤلاء ضروري لإخراجهم من نطاق حمايتها لهم ورعايتها لمصالحهم . وحتى في حالة عدم أخذ قوانين الدولة الموفدة بالإسقاط الآلي للجنسية ، فإن إطلاع البعثة على أسماء مكتسبي جنسية الدولة المضيفة يبقى مفيداً وضرورياً باعتبار أن حقها في الدفاع عنهم ورعاية مصالحهم في أراضي الدولة المضيفة يتوقف فور اكتسابهم جنسيتها عملاً ببروتوكول لاهاي لعام ١٩٣٠[4] . إلّا أن الإقتراح البرازيلي لم يلاق قبولاً من المؤتمرين، لابتعاده ، من حيث المضمون ، عن صلب

---

(١) نشير إلى أن مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ ربط واجب الدولة المضيفة بإعلام البعثة القنصلية بوفاة أحد مواطنيها بشروط ثلاثة : معرفة الدولة المضيفة بكون المتوفي مواطناً للدولة الموفدة، ووجود تركة له في أراضيها، وجهلها بوجود أي وريث له أو منفذ لتركته في أراضيها. راجع المادة /١٤/ من المشروع.

(٢) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 79; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 82.

(٣) U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 63; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 80

(٤) راجع ما قاله مندوب البرازيل دعماً لاقتراحه:

U.N. Consular Conf. Vol. 1, PP. 352-353.

الاتفاقية القنصلية وتعلقه بالقوانين المعقدة للجنسية ، وتشكيله عبئاً ثقيلاً على كاهل الدولة المضيفة ، خصوصاً عندما يتم اكتساب الجنسية بشكل آلي بسبب الزواج والتبني إلخ . . .[1] .

الفقرة الثانية

حرية التنقل Freedom of Movement

يتطلب أداء البعثة القنصلية مهامها على الوجه الأكمل منح موظفيها حرية التنقل في نطاق منطقتها القنصلية للاتصال برعايا دولتهم المنتشرين في هذه المنطقة وللاطلاع على الأوضاع الإقتصادية والاجتماعية فيها من أجل تكوين فكرة واضحة ودقيقة تساعدهم في تحقيق مهمتهم في إنماء العلاقات الودية بين دولتهم والدولة المضيفة . ومن هنا رأت لجنة القانون الدولي أن تقر للموظفين القنصليين بحرية التنقل التي أقرتها إتفاقية فيينا الدبلوماسية للموظفين الدبلوماسيين فجاءت المادة /٣٤/ من الاتفاقية القنصلية تنص على أن :

« تؤمن الدولة المضيفة حرية الانتقال والتنقل في إقليمها لجميع موظفي البعثة القنصلية ، مع مراعاة قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق التي يحظر أو ينظم الدخول إليها لأسباب تتعلق بالأمن القومي » .

لقد عرف تاريخ العلاقات القنصلية والدبلوماسية حوادث عدة نجمت عن تقييد حرية التنقل لموظفي البعثات مما دفع الدول إلى اتخاذ إجراءات مماثلة على أساس المعاملة بالمثل . ومن هذه الحوادث نذكر :

١ ـ بعد الحرب العالمية الثانية حدد الاتحاد السوفياتي المناطق التي يسمح للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب بالتجول فيها ، وهي لا تبعد عن موسكو أكثر من ٥٠ كلم ، خفضت في عامي ١٩٥٢ و١٩٥٣ إلى ٤٠ كلم . وأوجب على جميع الدبلوماسيين الراغبين في زيارة المدن السوفياتية الأخرى الحصول على ترخيص خاص كان الحصول عليه يتطلب وقتاً

---

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 352 - 353.

طويلاً . وكان الدبلوماسي طوال فترة الزيارات تحت المراقبة المستمرة . واعتمدت دول أوروبة الشرقية إجراءات مماثلة مما دفع العديد من الدول الغربية كالولايات المتحدة وبريطانيا وكندا إلى اتخاذ تدابير مماثلة[١] .

٢ ـ في عام ١٩٦٣ كان التجول في ١١٪ من أراضي الولايات المتحدة محرماً على الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين السوفيات وعلى رعايا هذه الدولة . وبالمقابل كان التجول في ٢٦٪ من الأراضي السوفياتية محرماً على الأميركيين . وفي تشرين الأول (اكتوبر) من العام عينه قامت الولايات المتحدة بإعادة النظر في قوانينها المتعلقة بتنقل موظفي بعثات الدول الشيوعية ، فقامت هذه الدول ، على أساس المعاملة بالمثل ، بفرض قيود مشددة على تنقل موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأميركية الموجودة في أراضيها ، فحددت بولندا مثلاً ١٩ منطقة ، منها طرق رئيسية ومناطق سياحية وترفيهية ، حرم عليهم دخولها[٢] .

٣ ـ عرفت الصين الشعبية بتشددها في فرض القيود على الدبلوماسيين والقناصل العاملين في أراضيها ، على الرغم من تمسكها بحقوق موظفي بعثاتها في الخارج . فمنذ أوائل الخمسينات حددت السلطات الصينية المناطق التي يحق لموظفي البعثات الأجنبية التجول فيها . وكثيراً ما أدى تخطيهم لها إلى وقوع حوادث مؤسفة . ففي عام ١٩٦٢ مثلاً وإثر نزاع على الحدود بين الصين والهند قامت الدولتان بتقييد حرية التنقل لموظفي بعثاتهما المتبادلة . وفي عام ١٩٦٧ ألقت السلطات الصينية القبض على السكرتيرين الثاني والثالث في السفارة الهندية بتهمة التجسس لالتقاطهما صوراً في منطقة عسكرية ممنوعة قرب بكين . وحكمت على السكرتير الثاني ، بعد تجريده من صفته الدبلوماسية ، بالطرد من البلاد وأعلنت السكرتير الثالث شخصاً غير مرغوب فيه وطلبت منه مغادرة الصين خلال ثلاثة أيام . وأثناء سفرهما تعرضا للضرب والإهانة ، مما أدى إلى مهاجمة السفارة الصينية في نيودلهي والإعتداء على أعضائها . فأصدرت السلطات الصينية أمراً منعت بموجبه جميع موظفي السفارة الهندية في بكين ، من

---

(١) A.J.I.L., Vol. 59, 1965, P. 890.

(٢) Lee: Vienna Convention» PP. 104-105.

دبلوماسيين وقنصليين ، من مغادرة مبنى السفارة وطلبت من جميع الموجودين خارجها ومنهم أفراد عائلات هؤلاء الموظفين الإنتقال إلى مبنى السفارة خلال ساعتين من تاريخ صدور الأمر وإلا اعتبرت السلطات الصينية غير مسؤولة عن سلامتهم . وكان لا بد بالطبع من قيام الحكومة الهندية باتخاذ إجراءات مماثلة . واستمرت الأزمة يومين تراجعت بعدهما حكومة الصين عن إجراءاتها وأعادت لموظفي السفارة الهندية حريتهم بالتنقل . وكذلك فعلت الحكومة الهندية[١] .

٤ - فرضت بعض الدول قيوداً على تنقل بعض الدبلوماسيين والقناصل الأجانب لفترة زمنية ، عقاباً لهم على خرقهم لقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحرمة . ففي ١٩٦٤/٣/١٧ ، منعت الحكومة السوفياتية الملحق الجوي البريطاني وموظفين في الملحقية الجوية الأميركية من السفر الى خارج موسكو لمدة ٩٠ يوماً بسبب دخولهما منطقة عسكرية محرمة في « تولا »[٢] .

٥ - في ١٩٨٢/٢/٨ ، قامت الحكومة الاسترالية بفرض قيود على تحركات الدبلوماسيين والقناصل البولنديين في سدني وكانبيرا رداً على قيود مشابهة فرضتها السلطات البولندية العسكرية على موظفي السفارة الأسترالية في وارسو . وبمقتضى هذه القيود طلب من الدبلوماسيين والقناصل البولنديين الحصول على موافقة وزارة الخارجية الاسترالية كلما أرادوا مغادرة سدني أو كانبيرا[٣] .

ومما لا شك فيه أن هذه القيود التي تفرضها بعض الدول على تنقل الدبلوماسيين والقناصل وما يستتبعها من إجراءات إنتقامية على أساس المعاملة بالمثل[٤] تحول دون قيام البعثات الدبلوماسية والقنصلية بأعمالها على الوجه

(١) Chuan Leng, Shao and Chiu, Hungdah: «Law in Chinese Foreign Policy; Communist China and Selected Problems of International Law, Oceana Publications, New York, 1972, PP. 181-184.

(٢) Lee: «Vienna Convention», P. 105.

(٣) صحيفة (الشرق الأوسط) التي تصدر في لندن بالعربية ، في ١٩٨٢/٢/٩ ، ص ٤ .

(٤) راجع ما قاله مندوبو فرنسا وبلجيكا وهولندا وتركيا في المؤتمر القنصلي حول حق دولهم في اتخاذ إجراءات مماثلة رداً على تقييد بعض الدول لحرية تنقل موظفي بعثاتها:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 317-318.

الأكمل وتحد بالتالي من تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها هذه البعثات ، وتؤثر في نمو التعاون الدولي والعلاقات الودية بين الأمم . من هنا قامت دول عدة بتخفيف القيود التي سبق أن فرضتها على حرية التنقل ، كما فعلت هنغاريا في عام ١٩٦١ عندما سمحت لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأميركية بالتنقل ، دون الحصول على ترخيص ، خارج المنطقة التي تقع ضمن مسافة ٢٥ ميلاً من وسط بودابست ، مكتفية بالطلب منهم عند رغبتهم في السفر إلى خارجها إعلامها المسبق بوجهة سفرهم . وفي عام ١٩٦٣ تم الاستغناء عن هذا الاعلام المسبق[١] .

ومع إقرار إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية بحرية تنقل الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين في أراضي الدولة المضيفة كان لا بد من المنص على حماية مصالح هذه الدولة من إساءة استعمال حق التنقل . لهذا نصت المادة /٢٦/ من الاتفاقية الدبلوماسية والمادة /٣٤/ من الاتفاقية القنصلية على منح موظفي البعثات حرية التنقل شرط مراعاة قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها المتعلقة بتنظيم الدخول إلى مناطق معينة . بيد أنه لا يجوز للدولة المضيفة الإكثار من هذه المناطق بحيث تصبح حرية التنقل وهمية أو إسمية[٢] . هذا مع الإشارة إلى أن أساءة استعمال أي حق أو امتياز ممنوح للموظف القنصلي أو الدبلوماسي قد يؤدي إلى اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه وطرده بالتالي من أراضي الدولة المضيفة .

وهناك ، بالاضافة الى حق الدولة المضيفة في تقييد حرية التنقل لضرورات الأمن القومي ، حالات أخرى تجيز لها تقييد هذه الحرية ، كحالة نشوب اضطرابات في منطقة معينة قد تعرض حياة الدبلوماسيين والقناصل للخطر ، وكحالة انتشار شعور عدائي في إقليم من أقاليمها ضد دولة معنة قد

(١) Lee: «Vienna Convention», P. 106.

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٤/ من مشروعها الدبلوماسي :
I.L.C. Yearbook 1958, Vol. 2. P. 96.
وكذلك ما قاله مندوب الفيليبين أثناء مناقشة هذه المادة في المؤتمر الدبلوماسي
U.N. Diplomatique Conference, Vol. 1, PP . 150-151.

يسفر في حال تنقلهم عن وقوع اعتداء عليهم أو على أموالهم أو مس بكرامتهم[1].

ويحلو لنا في معرض بحثنا لحرية التنقل أن نشير إلى تقليد خاص في المملكة العربية السعودية يمنع غير المسلم من دخول الأماكن الاسلامية المقدسة في مكة والمدينة المنورة وجوارهما ، وهو تقليد متبع منذ ما يزيد على ١٣ قرناً ومطبق على جميع الدول دون تمييز[2] .

وفي رأينا أن النص على حرية تنقل الموظف القنصلي في جميع أراضي الدولة المضيفة أمر مبالغ فيه وإن تنفيذه بهذا الشكل المطلق موضع شك ، إذ لا يمكن إلقاء موجب قانوني على الدولة المضيفة يلزمها بالسماح للموظف القنصلي العامل في مناطقها الشمالية مثلاً ، حيث تقوم منطقته القنصلية ، بالتنقل الحر في مناطقها الأخرى التي قد تبعد آلاف الأميال عن منطقته وعن العاصمة السياسية حيث تقوم البعثات الدبلوماسية . ولقد تبنت المعاهدات القنصلية الحديثة هذا الرأي[3] فنصت على حق تنقل الموظف القنصلي في منطقته القنصلية بحرية ، وربط بعضها هذه الحرية بمتطلبات أداء المهام القنصلية الرسمية .

وجميع الأحكام المتعلقة بحرية التنقل التي ذكرناها تشمل كذلك موظفي البعثات القنصلية الفخرية ، عملاً بأحكام المادة/٥٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية .

---

(١) Sen, B: «Handbook», PP. 100-101.

(٢) راجع ما قاله مندوب المملكة العربية السعودية أثناء مناقشة المؤتمر للمادة /٢٦/ من الاتفاقية الدبلوماسية:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 152.

(٣) راجع مثلاً: ـ المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤.
ـ والمادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦

الفقرة الثالثة

تحصيل الرسوم والتكاليف القنصلية

Levy of Consular Fees and charges

لكل من البعثتين الدبلوماسية والقنصلية الحق في تحصيل الرسوم القنصلية عن المعاملات التي تقوم بانجازها والتي تحددها قوانين الدولة الموفدة . ويؤلف هذا الحق قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي تطبقها جميع الدول[١] . ولقد كان القناصل التجار منذ العصور الغابرة يقومون بتحصيل الرسوم من مواطنيهم مقابل الخدمات التي كانوا يقدمونها إليهم . وكانت هذه الرسوم تحتسب في الغالب على أساس نسبة مئوية من قيمة البضائع المستوردة . واليوم تحدد قوانين كل دولة وأنظمتها لائحة الرسوم القنصلية التي تقوم بعثاتها في الخارج بتطبيقها ، كما تتضمن المعاهدات القنصلية في غالبيتها نصاً يؤكد حق البعثات القنصلية للدول المتعاهدة باستيفاء الرسوم القنصلية[٢] . ولقد أكدت هذا الحق إتفاقية فيينا الدبلوماسية في مادتها /٢٨/ ، وكذلك فعلت إتفاقية فيينا القنصلية التي نصت في المادة /٣٩/[٣] على أنه :

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٦/ من مشروعها الدبلوماسي :

I.L.C. Yearbook, 1958; Vol. 2, P. 97.

وتعليقها على المادة /٣٩/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 26.

وتعليق زوريك على المادة /٢٦/ من مشروعه القنصلي :

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 99.

كذلك راجع :

Dalloz: «Droit International», P. 531.

(٢) راجع :

- الفقرة الأولى من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
- المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٤٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
- المادة /٤٢/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٣) وتشمل هذه المادة بأحكامها البعثات القنصلية الفخرية أيضاً، عملاً بالمادة /٥٨/ من الاتفاقية.

«١ـ يجوز للبعثة القنصلية أن تستوفي في إقليم الدولة المضيفة الرسوم والتكاليف التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها لقاء المعاملات القنصلية .

٢ ـ تعفى المبالغ المستوفاة بشكل رسوم وتكاليف ، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة ، وكذلك الايصالات المتعلقة بها ، من كل الضرائب والرسوم في الدولة المضيفة » .

فقوانين الدولة الموفدة وأنظمتها هي التي تحدد ، إذن ، الرسوم القنصلية . وفي الولايات المتحدة ، مثلاً ، يقوم الرئيس بتحديد هذه الرسوم . ويمكن أن يقوم بذلك ، نيابة عنه ، وزير الخارجية ، عملاً بالأمر التنفيذي ، رقم ١٠٧١٨ ، تاريخ ١٩٥٧/٦/٢٧[١] . وتعفى من الرسوم المعاملات القنصلية المتعلقة بالمستندات الرسمية غير التجارية للدول الأجنبية والمنظمات الدولية وموظفيها الرسميين على أساس المجاملة وشرط المعاملة بالمثل[٢] .

وفي لبنان ينظم قانون ١٩٤٤/٦/١٠ واللائحة المرفقة به مع تعديلاتها ، إستيفاء الرسوم القنصلية من قبل البعثات اللبنانية العاملة في الخارج . وتنص المادة الثانية من هذا القانون على ضرورة دمغ جميع الوثائق التي تسلمها البعثات الدبلوماسية والقنصلية اللبنانية بطابع يشير إلى قيمة الرسم المستوفى أو إلى كون الوثيقة أعطيت مجاناً . وتعطى الوثائق مجاناً في الحالات التي يعفى فيها أصحابها من الرسوم القنصلية . وقد عددت المادة الرابعة من القانون هذه الحالات :

١ ـ فقر صاحب المعاملة . ويتم إثبات الفقر بوثيقة تصدر عن مرجع صالح كسلطة دينية أو جمعية خيرية أو هيئة بلدية أو اختيارية أو وفقاً لتحقيق يجريه رئيس البعثة أو من يكلفه من الموظفين القنصليين[٣] . واستند تعميم وزارة

---

(١) Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 712.

وللاطلاع على لائحة الرسوم التي تستوفيها البعثات الأميركية في الخارج. راجع:

U.S. Schedule of Tariff of Fees for Consular Acts, 22 CFR, PT 22, 1-6-1969.

(٢) لمعرفة الإعفاءات الأخرى التي ينص عليها القانون الأميركي، راجع:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 713-714.

(٣) راجع التعليمات المالية الصادرة عن وزارة الخارجية اللبنانية في ١٩٧٣/٤/١٠ والموزعة على البعثات اللبنانية في الخارج بالتعميم، رقم ١٤/٦ ، تاريخ الأول من حزيران (يونيو) ١٩٧٣ . وهذه التعليمات موقعة من وزير الخارجية والمغتربين ومقترنة بموافقة وزير المالية.

الخارجية اللبنانية ، رقم ١٤/١٢ تاريخ ١٩٧٢/٥/٢٨ ، إلى فقر صاحب المعاملة لإعفاء الطلاب اللبنانيين في الخارج ، وأكثريتهم الساحقة محدودة الموارد ، من الرسوم القنصلية على المعاملات التي تستوجبها متابعة الدراسة ، بعد التأكد من عجزهم عن دفعها ، وإعفائهم كذلك من جميع الرسوم القنصلية بما فيها تجديد جوازات السفر ومنحها[١] . وبامكان البعثة عملاً بالمادة الخامسة من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ ، الاكتفاء باستيفاء نصف الرسم المطلوب إذا لم يكن صاحب المعاملة في حالة فقر شديد ولكنه عاجز عن دفع كامل الرسم . ويجوز منح هذا الاعفاء النصفي للأجانب .

٢ ـ وجود نص قانوني او معاهدة تقضي بالإعفاء . ويشار عندها إلى هذا النص في الوثيقة المعفاة من الرسوم[٢] .

٣ ـ الأوراق والمعاملات المطلوبة لمصلحة إدارية لبنانية . وفي هذه الحالة يجب أن تكون المعاملة مطلوبة من قبل إحدى مؤسسات الدولة لأجل مصلحة عامة .

٤ ـ الأوراق أو المعاملات المطلوبة من أجل اختيار الجنسية .

٥ ـ الأوراق أو المعاملات التي يحتاج إليها الموظفون اللبنانيون أو عيالهم بسبب إقامتهم خارج لبنان . كالوكالات التي ينظمها أعضاء البعثة لأقربائهم في لبنان لإدارة أملاكهم أو حساباتهم أو لإنجاز معاملات معينة لهم .

٦ ـ التصديق أو التأشير على وثيقة أعطيت أو صدق عليها من نائب قنصلي أو من معتمد قنصلي إذا سبق له استيفاء الرسم المطلوب . كأن يقوم القنصل الفخري مثلاً باستيفاء الرسم على وثيقة ما ، ثم عرضها على البعثة التابع لها للتأشير عليها ، وهو أمر نادر الحدوث .

٧ ـ إعفاء مستندات بعض الشخصيات الأجنبية الموصوفة والمرموقة من الرسوم

---

(١) راجع قرار مجلس الوزراء اللبناني، رقم ٨، الجلسة ٣٩، في ١٩٧٣/٧/٢٨ . راجع كذلك تعميم وزارة الخارجية، رقم ١٤/١٢، تاريخ ١٩٧٣/١٠/٢٤ .

(٢) كإعفاء الفلسطينيين مثلاً من رسوم التأشيرات ورسوم منح وثائق السفر لهم أو تجديدها، عملاً بالمرسوم، رقم ٧٧٠٦، تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩، وتعميم وزارة الخارجية، رقم ١٤/١، تاريخ ١٩٧٦/٦/١٧ . وكذلك المعاملات المنصوص في لائحة الرسوم القنصلية على إجرائها مجاناً، وهي تتعلق بتعيين مقدار النفقة أو الإقرار بها أو الإقرار بسقوطها أو بتحملها، ومحضر نقل الجثة أو الرماد.

على سبيل المجاملة . وكل إعفاء يمنحه رئيس البعثة في هذه الحالة يكون مسؤولاً عنه . فحاملو جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة والرسمية وجوازات الخدمة وجوازات مرور الأمم المتحدة يعفون من الرسوم عن جميع التأشيرات التي تمنح لهم . ويجوز لرؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية منح سمات مجاملة معفاة من الرسم لرجال الدين الموصوفين ، وللشخصيات المرموقة التي هي من أصل لبناني ، ولأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي وموظفي هيئة الأمم المتحدة وأفراد عائلاتهم والأشخاص التابعين لهم في حال حيازتهم وثائق سفر عادية[١] . ويتم الإعفاء عادة بناء على مذكرة من وزارة خارجية الدولة المضيفة أو البعثة التي يتبع لها صاحب المعاملة تعرف بصفته ومركزه[٢]

أما الرسوم القنصلية التي تستوفيها البعثات اللبنانية في الخارج فقد حددتها لائحة مرفقة بقانون ١٩٤٤/٦/١٠ . وتعدل هذه اللائحة عند الضرورة بقرارات مشتركة يتخذها كل من وزيري الخارجية والمالية[٣] . وهذا ما حدث بالفعل مرات عدة[٤] . . ويقوم وزير الخارجية والمغتربين ، عملاً بالمادة/١٦/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠[٥] باعطاء التعليمات اللازمة لتطبيق لائحة الرسوم القنصلية وتفسيرها[٦] . ويتم استيفاء الرسوم وفقاً للمادة /١٣/

(١) راجع تعميم الخارجية اللبنانية، رقم ١٤/١، تاريخ ١٩٧٦/٦/١٧ .

(٢) راجع تعميم الخارجية اللبنانية، رقم ١٣/م، تاريخ ١٩٨٠/١١/٤ .

(٣) المادة /١٥/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ .

(٤) تم تعديل اللائحة بقرارات مشتركة من وزيري الخارجية والمالية نذكر منها القرارات: ٤٧/٣٨ في ١٩٤٧/٧/١ ، ٤٧/٤٧ في ١٩٤٧/٨/١ ، ٤٧/٥١ في ١٩٤٧/٨/٢٩ ، ٤٨/٢٧ في ١٩٤٨/٥/١١ ، ٥٠/١ في ١٩٥٠/١/٣٠ ، ٥٨/٦١ في ١٩٥٨/٢/٢٤ ، ٦٠/٣١ في ١٩٦٠/٩/٥ ، ٦٢/٢٢٤ في ١٩٦٢/٧/٣٠ ، ٦٢/٣٢١ في ١٩٦٢/٩/٢٥ ، ٧٢/١٤٦/ في ١٩٧٢/٣/٢٧ ، ٢/م/٨٠ في ١٩٨٠/١/٩ ، ٤/م /٨٠ في ١٩٨٠/٣/١٢ . كما عدلت اللائحة احياناً بقوانين كالقانون الصادر في ١٩٦٢/٧/١٠ أو بمراسيم كالمرسوم رقم ٢٢٧٨ في ١٩٥٣/٧/٨ والمرسوم ٥٠٧٦ في ١٩٥٤/٥/٨ ، والمرسوم ١٠١٨٨ في ١٩٦٢/٧/٢٨ . يضاف إلى ذلك تعديل رسوم منح جوازات السفر وتجديدها ومنح سمات الدخول والإقامة، التي أقرت بمشروع موازنة ١٩٨٠ وعممت على البعثات بالتعميم البرقي، رقم ١٤/٢٤٣٠، في ١٩٨٠/٢/٢١ ، ثم عدلت بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣١ في ١٩٨٣/٦/١٨

(٥) أو الأمين العام لوزارة الخارجية والمغتربين نيابة عنه.

(٦) نذكر على سبيل المثال التعاميم التالية: ١٢/٤٤ في ١٩٦٧/٤/١٠ ، ١٤/٦٨ في ١٩٦٧/١٠/٨ ،

من القانون عينه بالعملة المحلية ويقوم رئيس البعثة الدبلوماسية أو القنصلية ، كلما دعت الحاجة ، باتخاذ قرار يحدد فيه سعر التحويل من العملة اللبنانية إلى العملة المحلية ويضيف إليه زيادة تتراوح بين ٣٣ و٤٠٪ من سعر التحويل في السوق الحرة (أو من السعر الرسمي في الدول الاشتراكية لأنه لا يجوز إعتماد سعر التحويل في السوق السوداء)[١] . ويعلق هذا القرار في مكان بارز في ردهة الإستقبال في البعثة وتبلغ نسخة عنه إلى وزارة الخارجية . ويستوفى الرسم مقابل إلصاق طوابع قنصلية لبنانية . وفي حال نفادها يستوفى مقابل إيصال يعطى لصاحب المعاملة يبين إسمه ونوع المعاملة ورقمها وتاريخها ومقدار الرسم بالعملتين اللبنانية والمحلية ، ويوقعه رئيس البعثة والموظف المسلكي المختص وتحفظ أرومته في البعثة ويدوّن على المعاملة أن الرسم استوفى دون طوابع لنفادها ، كما يدوّن رقم الايصال وتاريخه ، وتسجل الرسوم المستوفاة مقابل طوابع أو دونها في السجلات المخصصة لذلك ، وتودع قيمة الواردات المحصلة في حساب الواردات في المصارف ويتم تحويلها بالعملة الصعبة إلى الخزينة اللبنانية دورياً ، وعلى الأكثر كل ثلاثة أشهر إذا سمحت قوانين القطع في الدولة المضيفة بهذا التحويل . وتمهر كل معاملة بخاتم يبيّن قيمة الرسم المستوفى بالعملتين اللبنانية والمحلية إذا لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك[٢] .

وعملاً بالمادة /١٨/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ يحق لمأمور المحاسبة في وزارة الخارجية إستيفاء الرسوم التي أهملت البعثات في الخارج إستيفاءها سهواً أو لأي سبب آخر . ويتم ذلك في معرض التصديق على المعاملة في قسم المصادقات في وزارة الخارجية والمغتربين .

١٤/٨٨ في ١٩٧٢/١١/١٢، ٤/٥٠ في ١٩٧٢/٦/٢٩، ١٤/٨٨ في عام ١٩٧٢، ١٣/م في ١٩٨٠/١١/٤، ١٤/م في ١٩٨٠/١٢/١٠، إضافة إلى التعليمات المالية الصادرة في ١٩٧٣/٤/١.

(١) راجع تعميمي الخارجية: رقم ١٤/١٧ في ١٩٧٤/٨/٢٤، ورقم ١٤/١١م في ١٩٨٠/٧/٢١

(٢) في عام ١٩٦٠ مثلاً اعترضت يوغوسلافيا على قيام السفارة الأميركية في بلغراد بتسجيل قيمة الرسم المستوفى بالعملة المحلية مع مقابله بالعملة الأميركية على المعاملات القنصلية بحجة أن سعر التحويل المعتمد في هذه المعاملات هو أقل من السعر الرسمي فاضطرت السفارة بناء على تعليمات الخارجية الأميركية إلى اعتماد السعر الرسمي. راجع:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 715.

ونشير إلى أنه وفقاً للقواعد الدولية لا يحق للبعثات القنصلية أن تستوفي رسوماً في أراضي الدولة المضيفة تتجاوز نطاق المهام القنصلية التي تقرها الاتفاقات والمعاهدات القنصلية ، خصوصاً إذا شكلت خرقاً لقوانين هذه الدولة[1] ولا ينبغي لهذه الرسوم أن تتعدى المقابل المعقول للخدمات المؤداة ، فالبعثات لا يمكنها مثلاً أن تستوفي رسوماً عالية على الفواتير القنصلية وشهادات المنشأ وما شابه ذلك ، بحجة حماية البضائع الوطنية لأن سياسة الحماية الجمركية عن طريق فرض ضرائب مرتفعة على البضائع الأجنبية المستوردة تمارس فقط في أراضي الدولة ولا يمكن بأي شكل ممارستها في أراضي دول أخرى بواسطة البعثات القنصلية لما فى ذلك من تعد على سيادة هذه الدول وإضرار بمصالح التجارة الدولية[2]

والمبالغ المحصلة من البعثة مقابل استيفاء الرسوم والتكاليف القنصلية لا تخضع لأي نوع من أنواع الضرائب والرسوم ، وطنية كانت أم إقليمية أم محلية ، في الدولة المضيفة ، باعتبار أن الأموال المحصلة تعود لدولة أجنبية لا يمكن فرض ضريبة عليها ، عملاً بالمبدأ Par in parem non habet imperium[3] . وتعفى كذلك من كل ضريبة أو رسم ، بما فيه رسم الطابع الذي تفرضه الدول عادة على جميع أنواع المستندات التي تنظم في أراضيها ، الإيصالات التي تمنحها البعثة مقابل استيفائها للرسوم القنصلية .

وتعتبر غالبية الدول الرسوم القنصلية المحصلة جزءاً من واردات خزينتها العامة يجب تسديده لهذه الخزينة[4] ، عملاً بمبدأ الفصل بين واردات الموازنة العامة ونفقاتها بحيث لا يمكن حسم النفقات من الواردات وتسديد الرصيد للخزينة . إلا أن عملية تحويل هذه الرسوم تصطدم غالباً بقوانين القطع الأجنبي المعمول بها في الدولة المضيفة والتي تحول دون عملية التحويل أو تخضعها

---

(١) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٩/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 26.

(٢) راجع المادة الثامنة من الاتفاقية العامة للتعاريف والتجارة لعام ١٩٤٨ :
(General Agreement of Tariffs and Trade G.A.T.T.).

(٣) Sen, B:«Handbook», P. 412.

(٤) باستثناء ذلك الجزء من الواردات الذي تنص قوانين بعض الدول على حق القنصل الفخري باقتطاعه مقابل خدماته التي يؤديها.

لإجراءات معقدة . وقد طالبت بعض الدول خلال مؤتمر فيينا القنصلي تضمين المادة /٣٩/ من الاتفاقية القنصلية نصاً يلزم الدولة المضيفة بالافساح في المجال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية لتحويل المبالغ المحصلة في هذا المجال إلى دولها بحرية وبالعملة التي تشاء[١] ، خصوصاً وأن الواردات القنصلية التي تحصلها قنصليات بعض الدول في عدد من المدن والمناطق الرئيسية تفوق كثيراً نفقاتها مما يؤدي إلى تجميد مبالغ ضخمة في حساباتها في مصارف الدولة المضيفة[٢] . إلاّ أن الإقتراح جوبه بمعارضة شديدة من دول رأت فيه تدخلاً في القوانين الداخلية للدولة المضيفة ، علاوة على ما قد يؤدي إليه من إخضاع الحسابات القنصلية لتدقيق السلطات المحلية فيها[٣] . ولهذا قرر المؤتمرون عدم تضمين المادة /٣٩/ أي نص في هذا المجال وترك الموضوع للاتفاقات بين الدول[٤] أو للترتيبات التي تتوصل إليها البعثات القنصلية مع السلطات المحلية المختصة في البلد المضيف . ونشير إلى أن البعثات اللبنانية تواجه في بعض الدول صعوبات تتعلق بتحويل وارداتها القنصلية ، إلاّ أن القوانين اللبنانية تتيح لرؤساء هذه البعثات ، بعد حصولهم على إذن خاص من وزارة الخارجية ، إستعمال المبالغ المتراكمة في حساب الواردات في تسديد نفقات بعثاتهم ، على أن تقتطع من حساب النفقات بالعملة الصعبة مبالغ مساوية للمبالغ المستعملة يجري تسديدها للخزينة بحوالات مصرفية يوقعها رئيس البعثة إذا كانت أنظمة القطع في الدولة المضيفة تجيز له التحويل من حساب النفقات بالعملة الصعبة المفتوح لحساب البعثة في مصارفها ، وإلاّ مباشرة من قبل الدائرة المختصة في لبنان قبل تحويل مبالغ مستحقة للبعثة إلى حسابها في الخارج[٥].

---

(١) راجع الاقتراح المشترك الذي تقدمت به الأرجنتين وبلجيكا والبرازيل وهولندا وفنزويلا:
U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 130; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 88.

(٢) راجع ما قاله كل من مندوب البرازيل ومندوب اليونان أثناء مناقشة المادة /٣٩/ :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 355-356.

(٣) راجع ما قاله مندوبو تونس وغينيا واليابان وتايلاند والهند:
Ibid. PP. 355-357.

(٤) كالمادة /٤٢/ مثلاً من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ التي نصت على ضرورة إفساح الدولة المضيفة في المجال للبعثة القنصلية لتحويل مبالغ الرسوم المحصلة إلى دولتها بحرية.

(٥) راجع التعليمات المالية لوزارة الخارجية اللبنانية تاريخ ١٠/٤/١٩٧٣. ص ١٣ و ١٤.

ولم تتطرق المادة /٣٩/ إلى قيام بعض المقيمين في الدولة المضيفة بتنظيم معاملات في البعثة القنصلية تنتج آثاراً في الدولة المذكورة ، تهرباً من دفع رسوم مرتفعة تترتب عليهم فيما لو أجروها أمام السلطات المختصة في نفس الدولة ، كتنظيم عقد بيع أو توكيل يتعلق بعقار موجود فيها . ولا يجوز للبعثة القنصلية ، في رأينا ، إجراء مثل هذه المعاملات ، إلاّ إذا سمحت بذلك قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، نظراً لما تحمله من تحايل على قوانين هذه الدولة[1] .

---

(١) راجع الفقرة الرابعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٩/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P.6.

الباب الثاني

حصانات موظفي البعثة القنصلية وامتيازاتهم

تمارس البعثة القنصلية نشاطاتها بواسطة موظفيها القنصليين . وعلى الرغم من أن العرف الدولي قد استقر على نفي الصفة الدبلوماسية عنهم فإن وضعهم القانوني يختلف عن وضع الناس العاديين باعتبار أنهم يمارسون في أراضي الدولة المضيفة مهامّ أوكلتها إليهم دول أجنبية . وهذا يفرض منحهم معاملة مميزة بإقرار عدد من الحقوق لهم تتخذ شكل حصانات وامتيازات تمكنهم من أداء مهامهم على الوجه الأكمل ، وإن تكن أقل وأضيق من تلك التي يستفيد منها الموظفون الدبلوماسيون .

ولا تؤدي الحصانات أو الامتيازات الممنوحة للموظف القنصلي أو الدبلوماسي إلى إعفائه من الإلتزام بقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، إذ يتوجب عليه ، وهو محط الأنظار وواجهة أمته في البلد المضيف والقيِّم على إنماء العلاقات الودية معه ، أن يتقيد بقوانينه وأنظمته ، كأنظمة المرور وتأمين السيارات والأنظمة البلدية والصحية وقوانين الأمن العام[1] ما دامت هذه القوانين والأنظمة لا تمس حقوقه وحصاناته ولا تحد من حصانات البعثة أو أدائها مهامها[2] . وعليه كذلك أن لا يسيء استعمال الامتيازات الممنوحة له ، كاستعماله الإعفاءات الجمركية مثلاً لغايات تجارية ، أو كقيامه بأعمال التجسس متستراً بوظيفته الدبلوماسية أو القنصلية . وعليه أيضاً أن يراعي

---

(١) سموحي فوق العادة: «الدبلوماسية الحديثة». المذكور . ص ٢١٨ .

(٢) راجع دراسة زوريك المذكورة، في:

R.C.A.D.I., Tome 106, 1962, P. 428.

العادات والتقاليد المحلية ومبادىء الأخلاق ، فلا يشرب الخمرة حتى يتعتعه السكر ولا يتعرض للتقاليد المتعلقة بمعاملة النساء في البلد المضيف[1] . إن واجبه يقضي بأن يكون مثالاً لمواطنيه وموضعاً لثقة المسؤولين في البلدين. الموفد والمضيف . وبأن يمتنع عن التدخل في الشؤون الداخلية للبلد المضيف ، ولا يعتبر من قبيل التدخل قيامه بمراجعة السلطات المحلية في شؤون ترتبط بالدفاع عن مصالح دولته ومواطنيه باعتبار أن هذه المراجعة تدخل في صلب مهامه القنصلية ، فانتقاده مثلاً لقانون داخلي يمس هذه المصالح ، أو تنديده بإجراءات قضائية تمس حقوق الدفاع ، لا يعتبر تدخلاً[2]

لقد تكرس واجب الموظف القنصلي في احترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها الداخلية في العديد من المعاهدات القنصلية[3] وفي الفقرة الأولى من المادة /٥٥/ إتفاقية فيينا القنصلية[4] التي تنص على ما يلي :

« ١ ـ على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الاخلال بها، إحترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها . وعليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية »[5] .

---

(١) راجع ما قاله وزير خارجية هولندا أمام البرلمان الهولندي في ١/٦/١٩٧٠ أثناء مناقشة الحصانات الدبلوماسية :

Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 6 1970, P. 170.

(٢) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٥/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 36.

وعلى المادة /٤٠/ من مشروعها الدبلوماسي :

I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 104.

كذلك راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة، المذكورأعلاه، ص ٢١٥ . وكتاب:

Lee: «Vienna Convention», PP. 84-85.

(٣) راجع :

ـ المادة /١٠/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ .

ـ المادة /٢٨/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

ـ المادة /٤٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

ـ المادة /٢٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

(٤) ونصها مماثل لنص الفقرة الأولى من المادة /٤١/ من الاتفاقية الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

(٥) وتشمل هذه الفقرة بأحكامها القناصل الفخريين عملاً بالفقرة الثانية من المادة /٥٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية

ونصت الفقرتان الثانية والثالثة من المادة عينها على واجب آخر ملازم لهذا الواجب يقضي بعدم استخدام دار البعثة لأغراض تخرج عن نطاق ممارسة الأعمال القنصلية ، كاستعمالها ملجأ للفارين من وجه العدالة[1] أو كمكان لألعاب القمار . إلاّ أن هذا المنع لا يحول دون تخصيص أقسام من مقر البعثة لنشاطات غير قنصلية شرط فصل هذه الأقسام عن المقر ، وفي هذه الحالة لا تعتبر جزءاً من المقر ولا تسري عليها بالتالي أحكام حرمة المقر . وتنص الفقرتان على أنه :

« ٢ ـ لن تستخدم دور البعثات بطريقة لا تتفق مع ممارسة الوظائف القنصلية ».

« ٣ ـ إن أحكام الفقرة الثانية من هذه المادة لا تستبعد إمكان إقامة مكاتب لمؤسسات أو وكالات أخرى في قسم من البناء الذي تقع فيه الدور القنصلية ، شرط أن تكون الأمكنة المخصصة لهذه المكاتب منفصلة عن هذه الدور . وفي هذه الحالة لا تعتبر هذه المكاتب ، لتحقيق غايات الاتفاقية الراهنة ، قسماً من الدور القنصلية »[2]

ولا يلتزم الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) باحترام ذلك الجزء من قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها الذي يمس ما تقره له القوانين أو المعاهدات من حصانات وامتيازات ، كالحرمة الشخصية والحصانة القضائية والامتيازات المالية . غير أن إخلاله بالقوانين والأنظمة المحلية الأخرى التي يجب عليه التقيد بها لا يؤدي إلى تجريده من هذه الحصانات والامتيازات ، بل يقتصر حق الدولة المضيفة في هذه الحالة على اتخاذ إجراءات يقرها العرف والقانون الدوليين والاتفاقيات والمعاهدات . ومن هذه الإجراءات ، التي تطرقنا للعديد منها سابقاً وسنتطرق لبعضها الآخر لاحقاً ، إبلاغ رئيس البعثة المخالفات التي ارتكبها موظفو البعثة ، وملاحقة الموظف القنصلي قضائياً في الحدود التي تجيزها قواعد القانون الدولي وأحكام المعاهدات الثنائية والجماعية ، وكإعلان الموظف شخصاً غير مرغوب فيه وطرده ، أو الطلب إلى دولته سحبه أو التنازل

---

(١) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٥/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol 2, P. 36.

(٢) تطبق أحكام هاتين الفقرتين على القناصل الفخريين، عملا بالفقرة الأولى من المادة /٥٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

عن حصاناته ، أو قيام الدولة المضيفة بسحب إجازته القنصلية[1]

وقد يحدث أن يرتكب الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) خطأً ينجم عنه اعتداء عليه ، وهذا الاعتداء لا يعتبر إخلالاً بحصاناته ما دام قد جاء نتيجة حتمية لفعله ، كقيامه بضرب شخص ورد هذا الشخص بفعل مماثل . فحق الدفاع المشروع يتيح للمعتدى عليه درء الخطر عنه بكل الوسائل ومنها القوة . شرط أن لا يتجاوز استعمالها حدود الدفاع[2] .

وسندرس في هذا الباب وفي فصول ثلاثة :

- **الفصل الأول** : حصانات موظفي البعثة القنصلية .
- **الفصل الثاني** : الامتيازات والتسهيلات الممنوحة لهم .
- **الفصل الثالث** : الأشخاص المستفيدون من هذه الحصانات والامتيازات ومدى امتدادها الزماني والمكاني .

---

(١) راجع :

— International Court of Justice: Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, 1980, Case Concerning U.S. Dipl. and Consular Staff in tehran, Judgement of 24 May 1980, Section 83-86, PP. 39-41.

— Hackworth: «Digest of International Law», Vol. 4, 1942, P. 603.

(٢) راجع كتاب الدكتور أبو هيف: القانون الدبلوماسي. المذكور ص١٨٠ . وتعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٧/ من مشروعها الدبلوماسي :

(I.L.C. Yearbook 1958, Vol. 2. P. 97).

الفصل الأول

حصانات موظفي البعثة القنصلية

تبرز التطورات الحديثة في حقل العلاقات القنصلية بوضوح عند بحثنا لهذه الحصانات . وقد أوضحنا عند دراستنا للتطور التاريخي للعلاقات القنصلية ، كيف اعتبر القناصل في حقبة ما وزراء عامين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية الكاملة تبعاً لتوليهم المهام الدبلوماسية ، وكيف تغير هذا المفهوم نتيجة التطورات التي طرأت على المؤسسة القنصلية إبتداء من منتصف القرن السابع عشر مع ظهور البعثات الدبلوماسية الدائمة وانتشارها ، وكيف زالت عن القناصل الصفة الدبلوماسية . ولهذا قرر اللورد Talbout في قضية Barbuit الشهيرة عام ١٧٣٧ ، أن هذا الرجل الذي كان يعمل قنصلاً لملك بروسيا في بريطانيا ليست له صفة الوزير العام Public Minister ، وأنه يخضع بالتالي لاختصاص القضاء البريطاني(١) .

ولكن زوال الصفة الدبلوماسية عن الموظفين القنصليين لم يؤد يوماً إلى مساواتهم بالمواطنين العاديين ، فاحتفظوا بحصانات وامتيازات تستلزمها طبيعة مهامهم . وقد أوجزها الكاتب الانكليزي Beckett(٢) بحصانتين أساسيتين

(١) راجع تفاصيل هذه القضية في:

— Briggs, H: «The law of Nations», 2nd. ed. Appleton-Century-Crofts, Inc., New York, 1952, PP. 819-820.

— B.D.I.L., Vol. 8, 1965, P. 141.

— British International Law Cases, Vol. 6. London, 1967, PP. 761-762.

راجع أيضاً تفاصيل قضايا أخرى مشابهة في المرجع الأخير ص ٢٦١ - ٢٧٧ .

(٢) Beckett, W.E. : «Consular Immunities», British yearbook of Int. Law, Vol. 21, 1944, PP. 24 and Seq.

تعتبران من قواعد القانون الدولي : حرمة الأرشيف القنصلي وحصانة الموظفين القنصليين القضائية في كل أمر يتعلق بوظائفهم ، مع ما يلحق بهما من حصانات فرعية . واليوم ، وبعد مرور ما يقارب أربعين عاماً على ما كتبه هذا المؤلف ، يتبين لنا بالاستناد إلى المعاهدات القنصلية ، والاتفاقيات والممارسات الدولية ، والقوانين الداخلية ، وآراء فقهاء القانون الدولي ، وأحكام المحاكم الوطنية والدولية ، مدى التطور الذي بلغته هذه الحصانات فقد أصبح بالأمكان تعداد الكثير منها الذي يشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي ويقترب يوماً بعد يوم من الحصانات الدبلوماسية . ولا عجب في ذلك ، فالمؤسسة القنصلية إزدهرت وتعددت وظائفها وزاد اعتماد الدول عليها وتضاءلت الفوارق بينها وبين زميلتها الدبلوماسية ، خصوصاً بعد إقدام الدول على توحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي ، مع العلم بأن هذه الحصانات لم تصل بعد إلى شمولية الحصانات الدبلوماسية وعموميتها باعتبار أن الطبيعة القانونية للموظف القنصلي تختلف عن الطبيعة القانونية للموظف الدبلوماسي .

وسنتناول بالتفصيل ضمن نبذات خمس حصانات الموظفين القنصليين ومداها مقارنين إياها بحصانات الموظفين الدبلوماسيين :

- النبذة الأولى : حماية الموظف القنصلي .
- النبذة الثانية : حصانة الموظف القنصلي الجزائية وحرمته الشخصية .
- النبذة الثالثة : حصانة الموظف القنصلي المدنية والإدارية .
- النبذة الرابعة : الموظف القنصلي وأداء الشهادة أو تقديم الإثبات .
- النبذة الخامسة : التنازل عن الحصانات والطرق الأخرى لتحصيل الحق من الموظف القنصلي .

النبذة الأولى

حماية الموظف القنصلي

Protection of consular officers

يعتبر واجب الدولة المضيفة في تأمين الحماية اللازمة له ومعاملته بالاحترام الذي يليق بمركزه قاعدة مستقرة في القانون الدولي العام يترتب على

الإخلال بها مسؤولية دولية تتحملها الدولة المضيفة وتلزمها بمعاقبة الفاعل والتعويض المعنوي والمادي على المتضرر . وتاريخ العلاقات القنصلية حافل بالحوادث التي تثبت ذلك .

الفقرة الأولى

حماية الموظف القنصلي

قاعدة ثابتة في القانون الدولي العام

إن واجب الدولة المضيفة في حماية الموظف القنصلي قاعدة ثابتة أجمع عليها الفقهاء الدوليون وتبنتها الدول في قوانينها الداخلية وعلاقاتها الدولية ونصت عليها المعاهدات وأخذت بها المحاكم وكرستها المادتان ٤٠ و٦٢ من إتفاقية فيينا القنصلية .

أولاً ـ ثبوت القاعدة ومبرراتها

ينبع واجب الدولة المضيفة في الحماية من وضع الموظف القنصلي الخاص الذي يتميز عن وضع بقية الرعايا الأجانب المقيمين في أراضي هذه الدولة ، باعتباره وكيلاً للدولة الموفدة يقوم برعاية مصالحها ومصالح رعاياها ويستحق بالتالي معاملة مميزة تتيح له ممارسة مهامه . وأجمع علماء القانون الدولي على أن هذا الواجب يشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي لها ما يبررها ، فقد رأى الفقيه Vattel[١] عام ١٧٥٨ أن للقنصل ، رغم نزع صفة الوزير المفوض عنه ، الحق في الحماية وفقاً لقانون الأمم، وان قبول الدولة لمضيفة به في أراضيها يتضمن قبولاً ضمنياً منها بمنحه حرية العمل والحماية اللازمة لقيامه بواجباته . وأكد الفقيه Phillimore ، عام ١٨٧١ ، أن صفة القناصل العامة تمنحهم الحق في حماية خاصة يقرها لهم القانون الدولي ، مميزة عن الحماية التي يتمتع بها الأفراد العاديون[٢] . واعتبر الفقيه Hall ، عام

---

(١) E. de Vattel: «The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affaires of Nations and of Sovereigns, Vol. 3 (Translation of the 1758. ed. by Charles Fenwick; Carnegie Institution of Washington, 1916 Book 2, Chap. 2, Sec. 34.

(٢) Phillimore: «Commentaries upon Int. Law», Vol. 2, 3 rd. ed., Butterworth, London, 1882, P. 263.

١٨٨٠ ، أن للقنصل صفة دولية International character فيعتبر كل اعتداء عليه بصفته الرسمية خرقاً للقانون الدولي[١] . ووجد الفقيه Puente ، عام ١٩٢٦ ، في القنصل أجنبياً مميزاً يستفيد من حماية قانون الأمم باعتباره وكيلاً للاتصال بين الدولتين المضيفة والموفدة ينبغي له الشعور بالأمن الكامل أثناء أدائه مهامه وينبغي للدولة المضيفة معاملته بالاحترام الملائم لصفته العامة[٢] .

وأبرز فريق جامعة هارفارد في المادة /١٥/ من مشروعه حق القناصل هذا ، ونصت عليه غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية[٣] ، ومشروع الفقيه زوريك[٤] ، ومشروع لجنة القانون الدولي القنصلي[٥] .

وتتمسك الدول بحق قناصلها في الحماية والاحترام ، فالحكومة الفرنسية مثلاً ترى أن للدولة المضيفة الحق في قبول الموظف القنصلي للعمل في أراضيها أو رفضه ، إلاّ أن عليها في حالة القبول تأمين الحماية له ضد جميع أعمال العنف لتمكينه من ممارسة أعماله على الوجه الأكمل[٦] . وأبرز الرئيس

---

(١) B.D.I.L., Vol. 8, P. 103.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي» المذكور. ص٣٥١. كذلك:

— Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 740.

— Sen, B: «Handbook», P. 249.

— Stuart: «Practice», P. 377.

— Lee: «Consular Law», P. 286.

— O'Connell: «International Law», P.220

— Dalloz: «Droit International», P. 532.

(٣) راجع:

- الفقرة الثانية من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ .
- المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسة لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية بين الاتحاد السوفياتي وألمانيا الفدرالية لعام ١٩٥٨ .
- المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ .

(٤) I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 96.

(٥) راجع المادة /٤٠/ من هذا المشروع والتعليق عليها، في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 26 - 27.

(٦) راجع:

— Verdier Abel: «France Manuàl», Vol 1,P. 32.

— Lee: «Consular law», P. 286.

الأميركي Fillimore في ١٨٥١/١٢/٢ رأي حكومته في رسالة وجهها إلى الكونغرس بمناسبة حادث هجوم تعرض له القنصل الإسباني في نيو أورلينز New Orleans ، وجاء فيها أن « على الولايات المتحدة أن توفر للقناصل الأجانب الاحترام والأمان بصفتهم وكلاء اتصال بينها وبين دولهم ، ولهم الحق كالموظفين الدبلوماسيين في الاحترام والحماية الخاصة ما داموا يباشرون مهامهم باخلاص وفي حدود القوانين »(١) . وللمحاكم إجتهاد لا يختلف عن هذا الاتجاه ، ففي قرار للجنه الشكاوى العامة الأميركية ـ المكسيكية U.S.Mexican General claims Commission يتعلق بحادث اعتداء على القنصل الأميركي في Puerto Mexico ، عام ١٩٢٧ ، استعادت اللجنة كلمات الفقيه Phillimore التي ذكرناها(٢) . وفي الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في ١٩٨٠/٥/٢٤ حول احتجاز الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأميركيين في طهران أكدت المحكمة حق هؤلاء في الحماية واعتبرت أن واجب إيران في تأمينها لا ينبع فقط من التزاماتها التعاقدية الناجمة عن معاهدتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية وعن معاهدة الصداقة بينها وبين الولايات المتحدة ، بل يستند كذلك إلى قواعد القانون الدولي .

ونظراً للأهمية التي تعلقها الدول المعاصرة على تأمين الحماية لموظفيها الدبلوماسيين والقنصليين ، خصوصاً بعد تكاثر حوادث خطفهم والاعتداء عليهم في السنوات الأخيرة وما نجم عن ذلك من توتر في العلاقات الدولية ، فقد قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثامنة والعشرين باتخاذ قرار رقم ٣١٦٦ (د ـ ٢٨) تاريخ ١٩٧٣/١٢/١٤ وافقت بموجبه على اعتماد اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون . ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في ١٩٧٧/٢/٢٠ ، وهي تتألف من ديباجة و ٢٠ مادة(٣) . وتؤكد الديباجة أن الجرائم المرتكبة ضد

---

(١) راجع كتاب الغنيمي: «الأحكام العامة في قانون الأمم». المذكور. ص ٧٩٨ ـ ٧٩٩، كذلك:
— Moore: «Digest», Vol. 5, P. 813.
— Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 713.

(٢) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 713.
راجع كذلك حكم اللجنة عينها في قضية الاعتداء على القنصل Mallén والتي سنعود إليها لاحقاً:
Ibid. PP. 709-710.

(٣) راجع نص الاتفاقية في الملحق رقم ٣٠ (A/9030) للوثائق الرسمية للجمعية العامة في دورتها =

الموظفين الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص المتمتعين بحماية دولية تشكل تهديداً للعلاقات الدولية وقلقاً شديداً للمجتمع الدولي . وتعدد المادة الأولى الأشخاص المشمولين بأحكامها ، ومنهم كل ممثل أو موظف لدولة أو منظمة ذات صفة حكومية يتمتع بموجب القانون الدولي بالحق في حماية خاصة ضد أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته . وتلزم المادة الثانية الدول المتعاهدة تضمين قوانينها الداخلية نصوصاً تعتبر كل اعتداء أو محاولة اعتداء أو تهديد بالاعتداء أو مشاركة فيه تطال شخص الموظف أو حريته أو تقع على مقر عمله الرسمي أو محل إقامته أو وسائل نقله وتعرضه للخطر ، جريمة تستوجب العقوبة . ونصت بقية المواد على أسس التعاون بين الدول لمنع ارتكاب هذه الجرائم أو الاعداد لها وملاحقة مرتكبيها ، وذلك عن طريق التنسيق فيما بينها وتبادل المعلومات والتعاون لإلقاء القهض على الفارين وتسليمهم للدول التي ارتكبوا جرائمهم فوق أراضيها . ولهذا تعتبر هذه الجرائم حكماً في عداد الجرائم التي تنص عليها معاهدات تسليم المجرمين حتى ولو خلت من نص صريح عليها ، كما تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين المشمولين بأحكامها في حالة عدم وجود معاهدات من هذا النوع بين دول تفرض قوانينها وجودها كأساس قانوني لاتمام عملية التسليم .

ثانياً ـ متطلبات حماية الموظفين القنصليين واحترامهم وفقاً لأحكام الاتفاقية القنصلية

تنص المادة /٤٠/ من اتفاقية فيينا القنصلية على أن :

« تعامل الدولة المضيفة الموظفين القنصليين بالاحترام اللائق بهم ، وتتخذ كل الإجراءات الملائمة لمنع أي اعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم »[1] .

= ٢٨ . نيويورك ١٩٧٥ . بالعربية . ص٤١٣ ـ ٤٢١ . كذلك راجع لائحة بالدول التي انضمت إلى الاتفاقية أو صدّقت عليها حتى نهاية عام ١٩٨١ والتي بلغت ٥٤ دولة في:

Multilateral Treaties Deposited With the Secretary-General Status as at 31 December 1981, (St/Leg/Ser. E/1; U.N. NewYork, 1982, PP. 80-86.

(١) وهذا النص مماثل لنص الفقرة الثانية من المادة /٢٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

وتنص المادة /٦٤/ منها على أن : « الدولة المضيفة ملزمة بمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي قد تكون ضرورية بسبب مركزه الرسمي » .

وكانت المادتان ٤٠ و٦١ ، كما وردتا في مشروع لجنة القانون الدولي ، تنصان على حق الموظف القنصلي في حماية خاصة نظراً لمركزه الرسمي . فلماذا حذفت عبارة الحماية الخاصة من النص النهائي للمادتين ؟ وما هو مفهوم هذه العبارة التي وردت في العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية ؟ ولماذا ربطت حماية الموظف القنصلي الفخري بمتطلبات مركزه الرسمي ولم تربط حماية الموظف القنصلي المسلكي بها ؟ وهل في هذا شذوذ عن النظرية الوظيفية كأساس للحصانات القنصلية ؟

من مراجعة تعليق اللجنة على المادة /٤٠/ من مشروعها[١] يتبين لنا أن المقصود بالحماية الخاصة هو توفير حماية أكبر من الحماية التي تمنحها الدولة المضيفة عادة للأجانب المقيمين فوق أراضيها ، وأن هذه الحماية تفرضها صفة الموظف القنصلي كممثل لدولته في منطقته القنصلية ، وتهدف إلى تأمين أدائه لأعماله بتوفير حماية له تتجاوز ما نصت عليه بقية مواد الاتفاقية ، وتشمل منع حدوث أي إزعاج له حتى ولو لم يشكل اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته . وعلى الدولة المضيفة إتخاذ الخطوات المعقولة والملائمة لتحقيق هذه الحماية ، خاصة في الأزمات التي قد تقع بين الدولتين الموفدة والمضيفة . وتختلف هذه الخطوات باختلاف الظروف والامكانات ، فقد تكون في تعيين حرس خاص يؤمن حمايته أو في ملاحقة صحيفة تشن حملة مغرضة عليه[٢] .

والرجوع إلى محاضر المؤتمر القنصلي يظهر لنا أن حذف العبارة لم يقصد به حذف مفهومها ، وقد تم نتيجة اقتراح من الولايات المتحدة

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 26-27.

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٧/ من مشروعها الدبلوماسي :

I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 97.

كذلك راجع مفهوم الحماية الخاصة الذي أوضحته اللجنة العامة الأميركية ـ المكسيكية للشكاوى في قضية القنصل المكسيكي الذي تعرض لاعتداء شرطي أميركي من أصل مكسيكي عليه عام ١٩٠٧، في:

Briggs, H: «The Law of Nations», Appleton-Century-Crofts. Inc., N.Y., 1952, P. 824.

الأميركية[1] غرضه تحقيق التطابق بين نص المادة /٤٠/ القنصلية ونص المادة /٣٩/ الدبلوماسية التي خلت من أي ذكر لعبارة (الحماية الخاصة) وتحاشياً بالتالي لمنح الموظفين القنصليين حماية خاصة تفوق الحماية التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون[2] . وهذا التفسير ، في رأينا ، خاطىء لأن المادة /٣٩/ من الاتفاقية الدبلوماسية تضمنت نصاً إضافياً كرّس الحرمة الشخصية المطلقة للموظف الدبلوماسي وهي حرمة لا يتمتع بها الموظف القنصلي إلاّ في نطاق محدود . وبعد حذف العبارة من المادة /٤٠/ كان من المنطقي حذفها من المادة /٦٤/ المتعلقة بالقناصل الفخريين[3] .

وهكذا يتبين لنا أن المادة /٤٠/ من إتفاقية فيينا القنصلية تفرض على الدولة المضيفة الالتزامات عينها التي كانت تفرضها المادة /٤٠/ من مشروع لجنة القانون الدولي على الرغم من حذف العبارة لأنه لا بد من وجود هذه الحماية لتمكين الموظف القنصلي من ممارسة مهامه لأنها تشكل أساساً قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي[4] .

وربطت غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية الحماية الخاصة بالصفة الرسمية للموظف القنصلي[5] ، مما يدل بشكل واضح على أن أساس هذه الحماية وظائفي . وإذا كانت المادة /٦٤/ من الاتفاقية قد ربطت حماية القنصل الفخري بمركزه الرسمي ، دون أن تتضمن المادة /٤٠/ نصاً مماثلاً بالنسبة إلى القنصل المسلكي ، فإن ذلك لا يعني أن حماية هذا الأخير مقررة لشخصه ، فأساس الحماية لكلا الموظفين واحد وهو تأمين الأداء الكامل لمهامهما . وليس النص على ربطها بالمركز الرسمي للقنصل الفخري في المادة /٦٤/ سوى نتيجة لإقرار هذه المادة كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي مع حذف عبارة الحماية الخاصة منها . ولم يرد ذلك في المادة /٤٠/ نتيجة لإقرار الاقتراح الأميركي الذي نقل نص القسم الثاني من المادة /٣٩/

---

(١) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L.5; U.N. Consular Conference. Vol. 2, P. 73.

(٢) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 46.

(٣) Ibid PP. 444-445.

(٤) Annuaire Francais de Droit Int. , Vol 17, 1971, PP. 212 - 214.

(٥) راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .

من الاتفاقية الدبلوماسية حرفياً ، وهو النص الذي خلا من أي ربط للحماية بالمركز الرسمي ، مع العلم أن نص المادة /٤٠/ ، كما ورد في مشروع اللجنة ، أكد هذا الربط .

ومن جهة أخرى ، فإن واجب الدولة المضيفة في تأمين حماية الموظف القنصلي لا يقتصر على أوقات السلم بل يمتد ويتضاعف في أوقات الأزمات والحروب التي تولد شعوراً عدائياً تجاه الدولة الموفدة وممثليها يستدعي تشديد إجراءات الحماية ، كإقامة حراسة مشددة حول البعثة القنصلية وتعيين حرس مرافق للموظف القنصلي . وعلى الدولة المضيفة عند قطع العلاقات القنصلية ، تأمين الحماية اللازمة للموظفين القنصليين ومعاملتهم بالاحترام اللائق إلى حين مغادرتهم أراضيها ضمن مدة معقولة . وعليها في حالة الحرب تأمين الحماية لقناصل الدول المحايدة والصديقة لدرء أي ضرر عنهم ، والتشدد في حماية قناصل الدول المحاربة في حالة استمرار العلاقات القنصلية بين الدولتين[1] . أما في حالة عدم استمرارها فعليها تأمين مغادرتهم لأراضيها بسلام واحترام . ولكن تاريخ العلاقات القنصلية حافل بالحوادث المخلة بهذه القواعد كما سنرى في بعض الأمثلة لاحقاً .

الفقرة الثانية

مسؤولية الدولة المضيفة عن الإخلال بموجب الحماية والاحترام

يعتبر الموضوع المتعلق بمسؤولية الدولة المضيفة عن التقصير في تأمين الحماية الخاصة للموظفين الأجانب العاملين في أراضيها ، وفي مقدمتهم الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون ، من المواضيع الرئيسية المهمة في حقل العلاقات الدولية المعاصرة ، خصوصاً بعد تكاثر حوادث الإرهاب الدولي التي

(١) وهذا نادر الحدوث. ونذكر أن العلاقات القنصلية بين الدول المتحاربة استمرت خلال حرب القرم، وإن القنصلية السيامية (التايلاندية حالياً) استمرت في ممارسة أعمالها في بوسطن خلال الحرب العالمية الثانية على الرغم من إعلان سيام الحرب على الولايات المتحدة:
Lee: «Consular Law», P. 297.

يتعرضون لها وما يترتب عليها من تعكير للعلاقات الدولية[١] .

وتقوم مسؤولية الدولة المضيفة على أساس أن قبولها للموظفين القنصليين والدبلوماسيين للعمل في أراضيها والإقامة فيها ينجم عنه التزام منها بتأمين حماية خاصة لهم تقضي باتخاذ الإجراءات الملائمة لمنع أي اعتداء عليهم وملاحقة مرتكبيه ومحاكمتهم ومعاقبتهم . ولا تختلف قواعد المسؤولية هنا عن تلك التي عالجناها سابقاً بصدد المسؤولية عن الاعتداءات التي تلحق بالدور الدبلوماسية والقنصلية . وتحاشياً للتكرار نكتفي بعرض الأسس القانونية التي تقوم عليها هذه المسؤولية والطرق المتبعة لإصلاح الضرر .

أولاً ـ أسس المسؤولية

لكي تترتب المسؤولية الدولية على دولة ما تجاه دولة أخرى لا بد من ارتكاب خطأ دولي ينجم عنه إخلال بموجب دولي[٢] . وتسأل الدول عن جميع الأعمال غير المشروعه الصادرة عن أجهزتها التشريعية والقضائية والتنفيذية ، وعن موظفيها (بالنسبة للأعمال التي يرتكبونها بصفتهم الرسمية أو أثناء ممارستهم لوظائفهم وفي حدودها) ، باعتبار أن الدول مؤسسات قانونية تمارس أعمالها بواسطة هؤلاء الموظفين[٣] . ولكن مسؤولية الدول عن أعمال موظفيها بالنسبة الى حوادث الخطف والاعتداء والقتل التي قد يتعرض لها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون تبقى قليلة ونادرة لأن هذه الأعمال لا ترتكبها عادة اجهزة الدولة بل يرتكبها أفراد أو جماعات من المقيمين أو

---

(١) راجع حول هذا الموضوع البحث القيم الذي نشره الدكتور Franciszek Przetacznik وعنوانه «International Responsibility of the State for Failure to Afford The Special Protection for Foreign Officials». Revue de Droit International.Geneve.
— Part 1 (Vol. 4, 1974, PP. 311-325).
— Part 2 (Vol. 1, 1975, PP. 29-49).

وقد اعتمدنا عليه في دراستنا لهذه المسؤولية .

(٢) راجع البحث المذكور سابقاً:

Revue de Droit Int., Vol 4, 1974, P. 312.

(٣) راجع حكم المحكمة الدائمة للعدل:
«Certain Questions relating to settlers of German origin in the territory ceded by Germany to poland». P.C.I.J., Advisory Opinions, Series B, No. 6, P. 22.

كذلك راجع القسم الأول من بحث الدكتور Przetacznik المشار إليه، ص ٣١٣.

الموجودين فوق أراضيها . فما هو الأساس القانوني لمسؤوليتها عن أعمال هؤلاء الأفراد أو تلك الجماعات ؟

اعتبر بعض الفقهاء في العصور الوسطى ، وفي مقدمتهم Eagleten أن الأساس القانوني يقوم على نظرية الجماعة Community باعتبار أن الدولة جماعة مؤلفة من مجموعة أفراد تتحمل وزر أخطائهم . إلاّ أن الفقيه غروسيوس Grotius دعا إلى التخلي عن هذه النظرية واعتماد نظرية الخطأ Culpa لأن مسؤولية الدولة تنجم عن مشاركتها الأفراد في ارتكاب اعتدائهم إما لفشلها في اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع وقوع الإعتداء ، وإما لتغاضيها عن ملاحقة الفاعل أو لامتناعها عن معاقبته . وهي في جميع الحالات تعتبر متواطئة في ارتكاب الجرم[1] .

ومن جهة أخرى أسند بعض فقهاء القانون الدولي أمثال Moore وHyde وHall مسؤولية الدولة إلى نظرية المخاطر المعروفة في حقل القانون الخاص ، معتبرين أنه يفترض في الدولة التي تمارس السيادة الكاملة على أراضيها معرفة كل ما يجري فيها وتحمل مسؤولية ما ينجم عنه من مخاطر ، فالسيادة لا تمنح الدول حقوقاً فقط بل تفرض عليها واجبات يؤدي الإخلال بها إلى قيام المسؤولية .

وتعرضت هذه النظريات الثلاث إلى انتقاد أدى إلى اعتماد نظرية حديثة تعرف بنظرية المسؤولية التقصيرية أو نظرية الواجبات المهملة Neglected duties ، وبموجب هذه النظرية تعتبر الدولة مسؤولة على أساس إخلالها بالتزام يفرض عليها : أولاً ، بذل الجهد واتخاذ الحيطة اللازمة Due diligence لمنع وقوع الأعمال الضارة ، وثانياً ، معاقبة الفاعلين وإتاحة الفرصة أمام المتضررين للحصول على التعويض الملائم . ويبدو لنا بوضوح ، من الرجوع إلى المادة /٤٠/ من إتفاقية فيينا القنصلية والمادة /٢٩/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ونصوص العديد من المعاهدات القنصلية الحديثة ، أن العبارات الواردة فيها ، كعبارة الخطوات الملائمة Appropriate steps والخطوات المناسبة Adequate steps والخطوات الضرورية Necessary steps تهدف جميعها إلى إلزام

(١) راجع المزيد من التفاصيل وبعض الاجتهادات التي أخذت بالنظرية في القسم الأول من البحث المذكور سابقاً، ص ٣١٦ - ٣١٧.

الدولة المضيفة باتخاذ الحيطة اللازمة لحماية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وإلى تحميلها المسؤولية في حال تقصيرها . ولكن مسؤوليتها تنتفي إذا اتخذت الحيطة واعتمدت خطوات وقائية لحمايتهم .

ثانياً ـ الطرق المتبعة لإصلاح الضرر وتأمين التعويض

هذه الطرق متنوعة . وهي تهدف إلى قيام الدولة بإصلاح الضرر بتقديم تعويض معنوي Satisfaction أو مادي Compensation[1] .

١ ـ التعويض المعنوي . ـ تختلف أشكال هذا التعويض ، فقد يكتفى بإبداء الأسف ، شفهياً ، لما حدث ، بواسطة مسؤول[2] يقوم بزيارة الموظف المعتدى عليه في مقر عمله أو في المستشفى وبزيارة رئيس البعثة لإبداء الأسف وتقديم الاعتذار ، أو بتشكيل وفد رسمي يقوم بزيارة الدولة الموفدة وإبداء الأسف والاعتذار . وقد يتم ذلك خطياً ، بواسطة رسائل يتبادلها رئيسا الدولتين أو وزيرا الخارجية ، أو بواسطة مذكرة رسمية توجهها وزارة الخارجية إلى البعثة المختصة ، أو بإصدار بيان رسمي عن وزارة الخارجية . وقد يتخذ الاعتذار المعنوي كذلك شكل رفع علم الدولة الموفدة (فوق دار البعثة غالباً) مع إطلاق المدفعية وتأدية التحية من قبل فرقة عسكرية .

٢ ـ التعويض المادي . ـ ويتجلّى بقيام الدولة المضيفة بمعاقبة الفاعلين أو فتح تحقيق بالحادث ، وإلزامها بإصلاح الضرر أو دفع تعويض نقدي أو عيني عادل وملائم .

وتشترط الدول عادة تعهد الدولة المسؤولة ببذل الجهود في المستقبل لدرء الأخطار عن موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين . ومما لا شك فيه أن امتناع الدولة المضيفة عن إصلاح الضرر والتعويض عنه يؤدي إلى توتر علاقاتها مع الدولة المتضررة . وقد يصل هذا التوتر إلى حد قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، وربما إلى إعلان الحرب كما سنرى في بعض الأمثلة العملية .

---

(١) راجع تفاصيل هذه التعويضات في القسم الثاني من البحث المذكور:
Revue de Droit Int., Vol 1, 1975, PP. 35-46

(٢) ويكون في الغالب أحد موظفي وزارة الخارجية الكبار، كمدير المراسم أو أحد كبار معاونيه.

أمثلة عملية من تاريخ العلاقات القنصلية

١ ـ حادث القنصل الفرنسي دوفال في الجزائر

في عام ١٨٣٠ ، وخلال إحدى المناسبات ، وجه سلطان الجزائر ، الداي حسين ، لطمة إلى قنصل فرنسا العام ، دوفال ، وتمنع عن الاستجابة للمطالب التي تقدمت بها فرنسا كترضية لها ولقنصلها ، فاعتبر الملك شارل العاشر أن إهانة كبيرة لحقت ببلاده فشن الحرب على السلطان واحتل الجزائر(١) .

٢ ـ مقتل القنصلين الفرنسي والألماني في سالونيكا

في عام ١٨٧٦ ، ونتيجة لهياج شعبي نجم عن قيام القنصل الأميركي في مدينة سالونيكا التركية بالقبض على فتاة بلغارية مسلمة وتمزيق حجابها ، قامت جماعة غاضبة بقتل قنصل فرنسا وقنصل ألمانيا أثناء وجودهما في أحد المساجد . وقد حاول المسؤولون الأتراك في تلك المدينة ، دون جدوى ، نفي مسؤوليتهم بادعائهم بذل أقصى الجهد للحؤول دون ما حدث . وطالبت الحكومتان الفرنسية والألمانية باصدار تعهد كتابي من الحكومة التركية ينص على عدم تولية حاكم المدينة أية مسؤولية مدنية أو عسكرية مستقبلاً ، وبدفع تعويض لعائلتي الضحيتين خلال أيام قليلة ، وبتلاوة الحكم علناً في المدينة عينها . واستجابت الحكومة التركية لهذه الطلبات وقامت بشنق مرتكبي الجريمة علناً بحضور ممثلين لفرنسا وألمانيا وبريطانيا(٢) .

٣ ـ إعتداء قوات السلفادور على القنصل الأميركي

في عام ١٨٩٠ ، هاجمت القوات الحكومية في السلفادور القنصلية الأميركية في السان سلفادور فتعرض القنصل الأميركي للضرب والإهانة . وطالب وزير الخارجية الأميركي بتقديم الاعتذار المناسب للحكومة الأميركية

(١) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي». المذكور. ص١٧٥ .
(٢) B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 122.

وبالتعويض عن الأضرار المادية التي لحقت بالقنصلية وبالقنصل[١] .

٤ ـ إعتداء الشرطة في سيام على نائب القنصل الأميركي

في عام ١٨٩٦ تعرض نائب القنصل الأميركي العام في مدينة Chiengm-ai في سيام (تايلاند حالياً) لاعتداء قامت به مجموعة من الشرطة . وسوّي الحادث بتخفيض رتبة الضابط المسؤول وقطع مرتباته لمدة سنة ومنعه من دخول المدينة لمدة ٥ سنوات ، كما أنزلت عقوبات مماثلة ببقية أفراد المجموعة . وقامت الحكومة السيامية بإبداء أسفها لما حدث وبنشر العقوبات التي اتخذت بحق الجنود[٢] .

٥ ـ حادثة الاعتداء على نائب القنصل الأميركي في طهران

في عام ١٩٢٤ ، كان نائب القنصل الأميركي في طهران يحاول أخذ صور لنافورة ماء تجمّع حولها الناس لاعتقادهم بحدوث معجزة . وظنت الجموع أنه يحاول تسميم النافورة فهاجمته في سيارته واعتدت عليه بالضرب ، وحال رجال الجيش الذين كانوا في المكان دون فراره . إلّا أن قوات الشرطة أنقذته وأخذته إلى المستشفى فتبعه البعض ودخل غرفته وجدد الاعتداء عليه ، فأدى ذلك إلى وفاته . وطالبت الولايات المتحدة الحكومة الإيرانية بمعاقبة المجرمين وبدفع تعويض لعائلته وتقديم الاعتذار . وامتثلت إيران وأرسلت فرقة عسكرية رافقت الجثمان الى الباخرة التي تولت نقله إلى الولايات المتحدة ، ودفعت كل النفقات ، ثم أعدمت مسببي الحادث وسجنت من شارك فيه[٣] .

٦ ـ قرار اللجنة العامة للقضايا الأميركية ـ المكسيكية في قضيتي Chapman و Mallen

في عام ١٩٢٧ ، اعتبرت هذه اللجنة الحكومة المكسيكية مسؤولة نتيجة تقصيرها في تأمين الحماية للقنصل الأميركي (شابمان) الذي تعرض لجروح

---

(١) Stuart: «Practice», P. 377.

(٢) Moore: «Digest», Vol. 5, PP. 43-44.

(٣) A.J.I.L., Vol. 18, 1924, P. 768.; Also stuart: «Practice», P. 379.

بسبب إطلاق النار عليه في مبنى القنصلية في Puerto Mexico ، وذلك على الرغم من أن الخبر الذي تلقته الحكومة المكسيكية كان يشير إلى أن حادث الاعتداء سيقع بعد شهر من التاريخ الذي وقع فيه[١]

وفي قرار مشابه اعتبرت اللجنة عينها ، في عام ١٩٠٧ ، الحكومة الأميركية مسؤولة عن الاعتداء مرتين على قنصل المكسيك Mallen في مدينة El paso الأميركية من قبل شرطي أميركي مسؤول في تلك المدينة ، أولاً لكونها مسؤولة عن أعمال هذا الشرطي ، وثانياً لعدم قيامها بتنفيذ العقوبة التي صدرت بحقه في المرة الأولى وعدم اتخاذها إجراءات الحماية لمنع تكرار الاعتداء . وقررت اللجنة تغريم الحكومة الأميركية بمبلغ ١٨ ألف دولار[٢] .

٧ ـ حادث الاعتداء على القنصل الأميركي في منشوريا وعلى نائب القنصل الأميركي في شنغهاي

تعرض القنصل الأميركي في منشوريا ،عام ١٩٣٢ ، لاعتداء عليه ، وهو في سيارته وعليها العلم الأميركي ، من قبل جنود يابانيين ، فطالبت الحكومة الأميركية بطرد المعتدين من الجيش ومحاكمتهم ومحاكمة الضابط المسؤول عنهم وإنزال العقوبات بهم وبقيام هذا الضابط مع نائب القنصل الياباني في Mukden بزيارة القنصل الأميركي العام في هذه المدينة لتقديم الاعتذار وقيام القنصل الياباني العام في مدينة Harbin والممثل العسكري الياباني فيها بزيارة القنصل المعتدى عليه والاعتذار له عما حدث . واستجابت اليابان لمطالب الولايات المتحدة[٣] .

وبعد شهر من هذا الحادث تعرض نائب القنصل الأميركي في شنغهاي في الصين ، وكانت هذه المدينة خاضعة آنذاك للسيطرة اليابانية ، لاعتداء قام به متطوعون يابانيون ، أثناء مرافقته لامرأة صينية أميركية المولد تبحث عن

---

(١) A.J.I.L., Vol. 25, 1931, P. 739; Also lee: «Consular Law», P.288.

(٢) Briggs Herbert: Op.Cit, PP. 823-825.

(٣) راجع :

— Stuart: «Practice», P. 378.

— Lee: «Consular Law», P. 288.

إبنتها ، وعلى الرغم من إبرازه أوراقه الثبوتية . وسوّي الحادث باعتذار قدمته الحكومة اليابانية لوزير الخارجية الأميركي[١] .

٨ ـ حادث الاعتداء على القنصل الأميركي العام في مدينة Mukden الصينية

في تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٨ حوصرت القنصلية الأميركية العامة في مدينة Mukden الصينية ومنزل القنصل العام فيها Angus Ward ، وقطع كل اتصال بينهما وبين الخارج لمدة شهر ، كما قطعت عنهما المياه والكهرباء . وبعد سبعة أشهر من الحصار ، أي في حزيران ١٩٤٩ تسلم القنصل العام برقية من حكومته طلبت منه فيها إغلاق القنصلية العامة ، فطالب الحكومة الصينية بالسماح له بمغادرة أراضيها ، فرفضت . وفي أيلول (سبتمبر) ترك موظف صيني في القنصلية العامة عمله وعاد بعد يومين مع شقيقه مطالباً بدفع مال ادعى انه مستحق له مقابل عمله . وعندما فشل القنصل في التوصل إلى حل معه حول الموضوع ، طلب منه مغادرة مبنى القنصلية ، فما كان من شقيقه إلّا أن هاجم القنصل وضربه فرد عليه بالمثل . وعلى الأثر قامت السلطات الصينية باعتقال القنصل بتهمة الاعتداء على الموظف الصيني ، وحاكمته ووضعته في سجن إفرادي . وفي ١٩٤٩/١٢/٧ ، ونتيجة لتوسط بعض الدول الأجنبية سمحت له بمغادرة الصين مع مساعديه تحت حراسة مشددة . وأدى هذا الحادث وحوادث مماثلة إلى إغلاق البعثات القنصلية الأميركية في الصين[٢] .

٩ ـ حادث الاعتداء على القنصل الأميركي في شنغهاي

ألقي القبض على هذا القنصل في شنغهاي ، عام ١٩٤٩ ، خلال فترة تدهور العلاقات الأميركية الصينية ، ومنع من كل اتصال ، وحقر وأهين من قبل الميليشيا الصينية ، وقيدت يداه ،وأكره على كتابة اعتراف بجرائم وهمية وبإدانة

(١) راجع:

— Stuart: «Practice», P. 378.

- Lee: «Consular Law», P. 288.

(٢) راجع:

— A.J.I.L., Vol. 44, 1950, PP. 243-246.

— Stuart: «Practice», PP. 391-392.

بلاده علناً ، واقتصر طعامه على الخبز والماء . ودام احتجازه يومين . ورفضت الحكومة الصينية قبول الاحتجاج الأميركي أو الاستجابة للمطالب الأميركية . وساهم هذا الحادث مع الحوادث الأخرى المماثلة في تدهور العلاقات بين الدولتين إلى درجة أسفرت عن إقفال البعثات القنصلية الأميركية في الصين(١) .

١٠ - حادث الاعتداء على القنصل الأميركي في مدينة Medan في سومطرة

في عام ١٩٦٥ ، كان هذا القنصل متوجهاً بسيارته إلى المطار ليشارك في استقبال وزير خارجية أندونيسيا ، فهاجمته جموع محتشدة . وفور وصوله المطار أبلغ ضابط الشرطة بما حدث ، فأمر الضابط أحد رجاله بمرافقة القنصل في طريق عودته من المطار . ولكن ذلك لم يحل دون مهاجمته مجدداً وإلحاق الأذى بسيارته ، فتقدم باحتجاج إلى الحاكم طالباً فتح تحقيق بالحادث ومعاقبة الفاعلين وتوفير الحماية للرعايا الأميركيين الموجودين في المنطقة والتعويض عن الأضرار التي لحقت بسيارته . وقام الحاكم فور تلقيه الاعتراض بإيفاد ممثل عنه إلى المقر القنصلي ليعتذر عن عدم تمكنه من القدوم لتقديم الاعتذار شخصياً بسبب مرافقته لوزير الخارجية في جولته ، ولإعلام القنصل باعتقال الفاعلين تمهيداً لمحاكمتهم وبالاستعداد لدفع تعويض عن الأضرار . إلاّ أن القنصل أصر على حضور الحاكم شخصياً ، فقطع جولته مع الوزير وزار مبنى القنصلية مقدماً إعتذاره(٢) .

١١ - قضية إحتجاز الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأميركيين في طهران

وقد سبق لنا أن بينا وقائع هذه الحادثة وحيثيات الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية بشأنها في ٢٤/٥/١٩٨٠ .

---

(١) راجع :

— B.D.I.L., Vol. 7, Phase 1, PP. 742 - 743.

— Stuart: «Practice», P. 379.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 793.

١٢ ـ حادثة إختطاف القناصل الفخريين للنمسا والأورغواي والسلفادور في إقليم الباسك في إسبانيا

في ١٩٨١/٢/٢٠ ، قامت منظمة أيتا الإنفصالية في إقليم الباسك في إسبانيا بخطف هؤلاء القناصل بغية إثارة ضجة عالمية حول قضيتها وطالبت الحكومة الإسبانية بإلزام وسائل الاعلام فيها بنشر تقارير عن انتهاكات حقوق الانسان وعمليات التعذيب في إسبانيا . وأدى حادث الاختطاف إلى مغادرة ٣٠ بعثة قنصلية الاقليم بعد فشل المحاولات التي بذلتها الحكومة الإسبانية للعثور على القناصل على الرغم من بيان الاستنكار الشديد الذي أصدرته هذه الحكومة وتأكيدها على بذل كل جهد لإطلاق المختطفين وملاحقة الفاعلين وتأمين الحراسة المشددة لبقية البعثات القنصلية . وقد تم إطلاق سراح القناصل الثلاثة بعد احتجاز دام عشرة أيام[١] .

النبذة الثانية

حصانة الموظف القنصلي الجزائية وحرمته الشخصية

Immunity from Criminal Jurisdiction
and Personal Inviolability

يتمتع الموظف الدبلوماسي بالحصانة المطلقة تجاه القضاء الجزائي للدولة المضيفة ، فلا يمكن ملاحقته أمام هذا القضاء مهما يكن نوع الجرم الذي ارتكبه . ويتمتع كذلك بالحرمة أو المناعة الكاملة فلا يمكن إيقافه أو إلقاء القبض عليه أو سجنه بأية صورة من الصور . وتعتبر هذه الحصانة وهذه الحرمة قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي تمليها طبيعة الوظيفة والصفة التمثيلية للموظف . وقد أقرت الدول جميعاً هذه القاعدة[٢] ونادى بها فقهاء القانون

---

(١) راجع أعداد صحيفة (النهار) البيروتية في ٢١ و ٢/٢٤ و ١٩٨١/٣/١ .

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادتين ٢٧ و ٢٩ من مشروعها الدبلوماسي : =

الدولي (١) وأخذت بها المحاكم(٢).

ويختلف وضع الموظف القنصلي إختلافاً بيِّناً عن وضع الموظف الدبلوماسي(٣) بالنسبة إلى الحصانة الجزائية، نظراً لاختلاف الطبيعة القانونية لكل من الوظيفتين، «فليس للقناصل صفة تمثيلية ولا تشملهم الحصانة الدبلوماسية الممنوحة لممثلي الدول الأجنبية كالسفراء والوزراء المفوضين ومستشاري السفارات الخ ...»(٤). وقد استقر الاجتهاد الدولي على هذا الاتجاه منذ أن أنكر اللورد تالبوت عام ١٧٣٧ في قضية Barbuit الشهيرة، كما ذكرنا، صفة الوزير العام على القنصل وأخضع أعماله بالتالي لسلطة القضاء

I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, PP. 97-98. =

كذلك راجع: ـ المادة /١٩/ من اتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام ١٩٢٨.
ـ المادتين ٢٩ و ٣١ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.
ـ المادة /٢٢/ من قانون العقوبات اللبناني.

(١) راجع دراسة الدكتورة عائشة راتب: «الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين». المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢١، عام ١٩٦٥، ص ٩٤-٩٦. كذلك راجع:

— Oppenheim: «International Law», P. 790.

— Fauchille, P.: «Traité de Droit Int. Public», Vol. 1, 8 th. ed. P. 85.

— Sen, B: «Handbook», PP. 106-110.

(٢) راجع حكم محكمة الجنايات في جبل لبنان بتاريخ ١٢/٣/١٩٧١ في قضية «عمر حسامي/بنا مندا مالي»، الذي أعلن عدم اختصاص المحكمة لمحاكمة المتهم (وكان السكرتير الأول لسفارة تنزانيا في موسكو) بجرم نقل كمية من المخدرات أثناء مروره في مطار بيروت باعتبار أن الشريعة اللبنانية لا تطبق على الجرائم التي يرتكبها موظفو السلك الخارجي، ما داموا يتمتعون بالحصانة، عملاً بالمادة /٤٠/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية والمادة /٢٢/ من قانون العقوبات اللبناني. (النشرة القضائية اللبنانية، عام ١٩٧١، ص ٥٧٩).

(٣) يعتبر الموظف موظفاً قنصلياً إذا عمل في بعثة قنصلية حتى ولو حمل جوازاً دبلوماسياً، فغالبية الدول تمنح موظفي سلكها الخارجي جوازاً دبلوماسياً، سواء أعملوا في بعثاتها الدبلوماسية أم القنصلية. وكانت وزارة الخارجية الأميركية في عام ١٩٥٦ قد أبلغت المدعي العام أن حمل موظف في القنصلية العامة الأرجنتينية في نيويورك جوازاً دبلوماسياً لا يجعل منه موظفاً دبلوماسياً يستفيد من الحصانات الدبلوماسية .(Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 792) ولهذا تقوم بعض الدول أحياناً بتسجيل موظفيها القنصليين كدبلوماسيين في سفاراتها مكلفين بالأعمال القنصلية في بعثة قنصلية قد تقع في مدينة أخرى، وذلك لإكسابهم الصفة الدبلوماسية، شرط موافقة الدولة المضيفة على ذلك.

(٤) من قرار محكمة التمييز العسكرية اللبنانية رقم ٦٢ تاريخ ١٥/٧/١٩٥٨. النشرة القضائية اللبنانية، عام ١٩٥٨، ص٦٥٦.

المحلي[1] . وأنكرت محكمة الجنايات الايطالية ، عام ١٩٣٣ ، على القناصل أي حق في الحصانة الجزائية إلَّا إذا نص على ذلك في المعاهدات أو اتفق على إفادتهم من هذه الحصانة على أساس المعاملة بالمثل[2] . وتنص قوانين معظم الدول على خضوع الموظفين القنصليين للقضاء المحلي ، إلَّا إذا أعفتهم من ذلك المعاهدات القنصلية[3] .

غير أن مبدأ خضوع الموظف القنصلي للقضاء المحلي الجزائي يصطدم بمبدأ آخر يقضي بتأمين الجو الملائم لممارسة هذا الموظف مهامه بحرية ودون عائق . فملاحقة الموظف القنصلي وإيقافه بشكل إعتباطي يؤديان إلى عرقلة أعماله . ومن هنا برزت في القانون الدولي قواعد استقر عليها تعامل الدول توفق بين حق الدولة المضيفة في إخضاع الموظف القنصلي لاختصاصها القضائي الجزائي الذي يشمل جميع المقيمين فوق أراضيها ، وبين حق الدولة الموفدة في قيام موظفيها القنصليين بممارسة أعمالهم القنصلية بحرية ودون عائق ، وبالتالي الحد من التعرض لحرمتهم الشخصية . وسنقوم في هذه النبذة بإبراز هذه القواعد .

---

(١) راجع المؤلفات التالية:

— Briggs, H: op. Cit., PP. 819-820.

— B.D.I.L., Vol 8, Phase 1, P. 141.

— British Int. Law cases, Vol. 6, 1967, PP. 261-262.

راجع كذلك قضية Viveash V. Becker, 1814. في British Int. Law Cases, Vol. 6, 1967. PP. 264-270.

(٢) راجع :

— Lee: «Consular Law», P. 246.

— Annual Digest, 1933-1934, Case 171.

(٣) راجع المادة /٣٢/ من المرسوم النمساوي تاريخ ١٩٣٢/٦/١ في : U.N. Legislative Series, Vol. 7: «Laws and Regulations Regarding Dipl. and Consular Privileges and Immunities», U.N. NewYork, 1958, P. 15.

كذلك راجع المادة /٢١/ من القانون الألماني تاريخ ١٨٧٧/١/٢٧ المعدل بقانون ١٩٥٠/٩/٢٠ (ألمانيا الفدرالية). المرجع عينه، ص ١٢٦.

الفقرة الأولى

الحصانة الجزائية للموظفين القنصليين

هناك اتجاهات ثلاثة لتقرير مدى الحصانة الجزائية للموظفين القنصليين : الأول ، يرتكز على خطورة الجرم ، والثاني على الأعمال الوظيفية ، والثالث على الحصانة المطلقة .

أولاً ـ خطورة الجرم كأساس لتقرير الحصانة الجزائية

اعتمدت دول عدة ، في معاهداتها القنصلية التي عقدتها خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٤٢ و١٩٥٠ ، معيار خطورة الجرم . فالموظفون القنصليون لا يخضعون للقضاء الجزائي المحلي إلّا إذا بلغ جرمهم حدّاً معيناً من الخطورة . ومعيار الخطورة يعتمد من أجل تقرير مدى تمتع القنصل بالحصانة الجزائية بالنسبة إلى جرم معين وبالتالي خضوعه أو عدم خضوعه لاختصاص القضاء الجزائي المحلي بالنسبة إلى هذا الجرم ، مع العلم أن مقياس الخطورة يستعمل في مجال آخر ، سنتطرق إليه لاحقاً ، هو مجال تحديد قواعد الحرمة القنصلية للموظف القنصلي . ففي هذه الحالة الثانية يخضع هذا الموظف للقضاء الجزائي في كل ما يخرج عن نطاق أعماله الوظيفية ، سواء أكان جرمه خطيراً أم لا ، إلّا أن اعتقاله أو توقيفه رهن التحقيق أو اتخاذ إجراءات معينة بحقه تمس حريته وتحد من ممارسته أعماله القنصلية ، يتوقف على بلوغ جرمه حداً معيناً من الخطورة .

ولتحديد خطورة الجرم التي تؤدي إلى إخضاع الموظف القنصلي لاختصاص القضاء الجزائي اعتمدت الدول طريقتين : الأولى تقوم على تصنيف الجرائم بحيث يخضع الموظف القنصلي للاختصاص الجزائي في الجنايات مثلاً دون الجنح والمخالفات[١] ، أو عند ارتكابه جرائم معينة كالجرائم الماسة بأمن الدولة وجرائم التجسس وحالة الجرم المشهود . . . وقد اعتمدت محكمة التمييز العسكرية في لبنان هذا المعيار لرد الدفع بالحصانة الجزائية الذي أدلى به قنصل بلجيكا العام في دمشق ، عام ١٩٥٨ ، عندما

---

(١) راجع المادة /١٤/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ مثلاً.

ألقي القبض عليه أثناء عبوره الحدود اللبنانية لنقل الحقيبة الدبلوماسية من بيروت ، بعدما اكتشفت سلطات الجمارك كميات من السلاح والذخيرة في سيارته وتعليمات موجهة إلى أشخاص تبين كيفية استعمالها وتبين الأمكنة التي يجب تنفيذ عمليات التخريب فيها . واعتبرت المحكمة أن الجرم المنسوب إلى المتهم هو من جرائم الاخلال بأمن الدولة ولا يقبل بالتالي ادعاء المتهم بالحصانة الدبلوماسية[١] . ولعله كان من الأفضل للمحكمة الإكتفاء بالقول أن نقل السلاح والذخيرة لارتكاب أعمال تخريبية يخرج عن نطاق الأعمال الوظيفية القنصلية ويخضع فاعله بالتالي لاختصاص القضاء الجزائي . وعلى أثر صدور قرار محكمة التمييز قامت المحكمة العسكرية بمحاكمة المتهم وأصدرت حكمها عليه بالسجن . ولكن رئيس الجمهورية كميل شمعون أصدر مرسوماً بالعفو عنه في ١٩٥٨/٩/٦ ، فأطلق سراحه[٢] . وكان القضاء الأميركي قد اعتبر في ١٩١٧/١/١٠ أن تآمر قنصل ألمانيا العام في سان فرنسيسكو مع أشخاص لتدمير مستودع للذخيرة يشكل جريمة خطيرة تخضعه لاختصاص القضاء الجزائي الأميركي[٣] .

أما الطريقة الثانية التي اتبعتها الدول كمعيار لخطورة الجرم فتعتمد على مدة العقوبة التي ينص عليها القانون المحلي بالنسبة إلى كل جرم بحيث يخضع الموظفون القنصليون لاختصاص القضاء الجزائي فقط عند ارتكابهم جرائم تفوق مدة عقوبتها حدّاً معيناً . فالفقرة الأولى من المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام ١٩٤٨ ، تنص ، مثلاً ، على إخضاع القناصل للاختصاص الجزائي للدولة المضيفة إذا ارتكبوا جريمة يعاقب عليها بالسجن مدة تزيد على السنة .

ولقد واجه معيار خطورة الجرم عند التطبيق العملي صعوبات عدة نظراً لاختلاف تعريف الجرم وتحديد مدى خطورته باختلاف الزمان والمكان ، فما

---

(١) راجع قرار حكمه التمييز العسكرية رقم ٦٢ تاريخ ١٩٥٨/٧/١٥ . النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٥٨، ص٦٥٦ - ٦٥٩.

(٢) Lee: «Consular Law», P. 250 and Footnotes PP. 250-251.

(٣) راجع :

— Feenwick, Charles G: «International Law» 3 rd, ed. New York, 1948, P. 486.

— Stuart: «Practice», P. 389.

يعتبر جرماً خطيراً في مجتمع ما لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر (كجريمة الإجهاض مثلاً) . ولذلك تخلت الدول والمحاكم عن هذا المعيار[1] واقتصر اعتمادها على المعيار الوظيفي لتحديد الجرائم التي قد يرتكبها الموظفون القنصليون والتي تدخل ضمن اختصاص القضاء الجنائي المحلي ، خصوصاً أنه يندر ارتكاب الموظف القنصلي جرماً خطيراً يدخل في نطاق وظائفه ويعفيه بالتالي من الخضوع للقضاء الجزائي ، باعتبار أن هذه الجرائم غريبة عن مفهوم الوظائف القنصلية وتتنافى مع طبيعتها .

ثانياً ـ حصانة الموظف القنصلي الجزائية بالنسبة الى الأعمال الوظيفية

أشرنا سابقاً إلى ما قاله الفقيه Beckett ، في عام ١٩٤٤ ، عندما كان مستشاراً قانونياً ثانياً لوزارة الخارجية البريطانية ، عن وجود حصانتين أساسيتين قنصليتين ، حرمة الأرشيف القنصلي وحصانة القناصل القضائية بالنسبة إلى أعمالهم الرسمية . وقد أوضح أن النتيجة التي توصل إليها بالنسبة إلى الحصانة القضائية جاءت حصيلة دراسة مستفيضة لقوانين الدول وتصريحاتها الرسمية ، ولنصوص المعاهدات التي عقدتها ، ولأحكام محاكمها ، أظهرت أن ١٩ دولة تأخذ بالقاعدة صراحة[2] وأنه ليس هناك ما يدل على عدم اعتماد الدول الأخرى لها أو معارضتها . وعدد الفقيه أسماء الفقهاء الدوليين الذين أقروا بهذه الحصانة في مؤلفاتهم .

وما توصل إليه Beckett في عام ١٩٤٤ أكده مقرر لجنة القانون الدولي للشؤون القنصلية (زوريك) في تقريره الأول في عام ١٩٥٧ وفي تقريره الثاني في عام ١٩٦٠ . وكرست لجنة القانون الدولي القاعدة في مشروعها القنصلي وأقرها المؤتمر مع تعديل طفيف ، فجاءت الفقرة الأولى من المادة /٤٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية تنص على ما يلي :

« لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات

---

(١) Lee: «Vienna Convention», PP. 129-133.

(٢) وهي : الدانمارك، وإيطاليا، والسويد، والاتحاد السوفياتي، والولايات المتحدة، وفرنسا، وإيران، وكوبا، والسلفادور، وتشيلي، وكوستاريكا، وبوليفيا، وهندوراس، وليبيريا، وأوروغواي، ومصر، والدومنيكان، والأكوادور.

العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية»[1] .

وتعتبر هذه القاعدة الثابتة في القانون الدولي نتيجة حتمية لقاعدة أخرى تنص على عدم خضوع الأعمال العامة Public acts للدولة لاختصاص سلطات دول أخرى ، وإن تمت ممارستها في أراضيها . والأعمال القنصلية هي أعمال سلطة عامة يمارسها القناصل نيابة عن دولهم ، وتعتبر حصانتهم بشأنها امتداداً لحصانة هذه الدول[2] . ولذلك فإن هذه الحصانة تستمر حتى بعد انتهاء مهمة القنصل في البلد المضيف[3] . وهذا ما استقر عليه الاجتهاد منذ منتصف القرن الماضي[4] وما أكدته المحكمة المختلطة في مصر في حكمها عام ١٩٢٨ في الدعوى التي رفعها الدسوقي محمد على القنصل الروسي السابق في القاهرة ، فقد اعتبرت أنه لا يمكن ملاحقة القنصل قضائياً بعد انتهاء مهمته عن أعمال قام بها خلال توليه هذه المهمة وتدخل في صلب ممارسة الوظائف القنصلية[5] . والحصانة لا تقتصر فقط على الموظفين القنصليين بل تشمل المستخدمين القنصليين كذلك[6] ، باعتبار أن الوظائف القنصلية لا يمارسها الموظفون

---

(١) تطبق أحكام هذه الفقرة على القناصل الفخريين، عملاً بالفقرة الثانية من المادة /٥٨/ من الاتفاقية.

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٣/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 29.

وتعليق فريق هارفادرد على المادة /٢١/ من مشروعه:

A.J.I.L., Vol. 26, Supp. 1932, PP. 318-319.

والفقرة /٤٤/ من تفرير زوريك الثاني:

I.L.C. Yearbook, 1960, Vol 2, P. 10.

(٣) راجع الفقرة الرابعة من المادة /٥٣/ من اتفاقية فيينا القنصلية وتعليق فريق هارفارد على المادة /٢١/ من مشروعه.

(٤) راجع الدعوى التي نظرت فيها إحدى محاكم مونتيفيديو في عام ١٨٧٩ ، وكانت ضد قنصلي السويد والنروج، ومطالعة ممثل النيابة العامة فيها (الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم. المذكور. ص ٧٩٦).

(٥) الغنيمي : المرجع السابق .ص٧٩٥ ـ ٧٩٦.

(٦) باستثناء من كان منهم من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها، فهؤلاء لا يتمتعون إلا بما توافق الدولة المضيفة عليه من حصانات وامتيازات، عملاً بالفقرة الثانية من المادة /٧١/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

القنصليون فقط بل يمارسها أيضاً الموظفون الإداريون والفنيون كالسكرتيرين المحليين والمحاسبين العاملين في البعثة . وبما أن الحصانة ترتبط بالوظائف وليس بشخص الموظف القنصلي فلا بد لها بالتالي من أن تشمل هؤلاء المستخدمين .

أما بالنسبة إلى الأعمال التي تخرج عن نطاق ممارسة المهام القنصلية فانها ، عند عدم وجود نص مخالف أو عدم وجود ما يبرر الاستثناء تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل ، تخضع لاختصاص الدولة المضيفة الجزائي والمدني والاداري مع مراعاة حرمة الموظف القنصلي Inviolability التي سنتطرق إليها في الفقرة التالية .

والأمثلة هنا كثيرة . ففي عام ١٨١٥ أوقف قنصل روسيا العام في فيلادلفيا بتهمة اغتصاب فتاة ، عمرها ١٢ سنة ، كانت تعمل في خدمته . وبقي موقوفاً مدة ٢٤ ساعة ثم أطلق سراحه بكفالة . والمهم في الحادثة هو تأكيد الحكومة الروسية على أن الجرم الذي ارتكبه قنصلها العام يجرده من كل حماية يقرها قانون الأمم[١] . وفي عام ١٩٣٣ ، حكم على قنصل يوغوسلافيا في إيطاليا بالحبس والغرامة لاتهامه بالانتحار الاختياري ، فطالب بنقض الحكم متذرعاً بحصانته الشخصية ، ولكن محكمة التمييز الإيطالية ردت طلبه لعدم تمتع القناصل بالحصانة الجزائية[٢] . وفي عام ١٩٣٥ ، أكدت محكمة الاستئناف المصرية على أن قواعد القانون الدولي تمنح القناصل حصانة قضائية بالنسبة الى أعمالهم الرسمية فقط وإن عمل القنصل الإيراني في القاهرة الذي تم بصفته الشخصية باعتباره وصياً على ولده يخضع للاختصاص القضائي للمحاكم المصرية[٣] . وفي عام ١٩٤٩ ، قررت محكمة الاستئناف في الجزائر وجوب خضوع القناصل للاختصاص القضائي المحلي في كل عمل يقومون به بصفتهم الشخصية[٤] . وحوكم الموظفون القنصليون في بعض الدول بجرائم مختلفة تخرج عن نطاق أعمالهم الوظيفية ، كجرائم

---

(١) Moore: «Digest», Vol. 5, P. 67.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي: المذكور. ص ٧٩١.

(٣) Annual Digest, 1935-1937, case 189.

(٤) A.J.I.L., Vol 44, 1950, P. 422.

الاختلاس[1] والتزوير[2] ، والخيانة[3] والتآمر[4] .

غير أن المسألة الدقيقة التي تواجه المحاكم هي تحديد طبيعة الفعل موضوع النزاع . فما هو المعيار الذي يجب اعتماده للتفريق بين الأعمال الوظيفية والأعمال الشخصية ؟

ويهمنا قبل البحث في هذا المعيار تأكيد أمرين :

١ ـ على عكس الموظفين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بحصانة قضائية كاملة بالنسبة إلى جميع أعمالهم الوظيفية والشخصية ويستثنون بالتالي من تطبيق قوانين الاجراءات المتعلقة ، مثلاً ، بالتبليغ وحضور الجلسات الخ . . ، فإن الموظفين القنصليين الذين لا يتمتعون إلا بحصانة قضائية محصورة بأعمالهم الوظيفية ، يخضعون لهذه القوانين ، وعليهم تبلغ المذكرات القضائية وحضور الجلسات شخصياً أو بواسطة المحامين تمكيناً للمحكمة من دراسة موضوع الشكوى لتقرير ما إذا كان الفعل موضوع الادعاء وظيفياً فتعلن عدم اختصاصها أو شخصياً فتواصل السير بالدعوى[5] .

---

(١) راجع قضية :
Carl Byoir and Associates Inc. V. Tsune -Chi - Yu (Chinese Consul General in New York), Annual Digest, 1941-1943, Case 121.

(٢) راجع قضية :
«Chilean Consul in Argentina», Annual Digest, 1943-1945, Case 85.

(٣) أوقف مثلاً قنصل ألمانيا في انكلترة في مستهل الحرب العالمية الثانية لتشجيعه مواطنين ألمان في سن الجندية على الالتحاق بألمانيا. راجع :
O'Connel: «International Law», P. 920.

(٤) أدين قنصل إسبانيا في نيويورك مثلاً بهذه التهمة (Ibid)

(٥) راجع مذكرة وزارة الخارجية الأميركية إلى السفارة الكندية بتاريخ ١٩٦٤/٤/١٠، رداً على مذكرتها بتاريخ ١٩٦٤/٤/٣، التي طلبت فيها من الوزارة التدخل لدى محكمة المنطقة الشرقية في ولاية لويزيانا لصرف النظر عن استدعاء القنصل الكندي العام في ولاية New Orleans للمثول أمامها في إحدى القضايا لكون الفعل موضوع الدعوى عملاً رسمياً من الأعمال القنصلية. وأكدت الوزارة في مذكرتها الجوابية ضرورة تسلم القنصل للتبليغ والمثول أمام المحكمة التي لها وحدها حق تقرير صفة الفعل. راجع :
Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 782
كذلك راجع في هذا المجال ما قاله السيد Blankship مندوب الولايات المتحدة في المؤتمر القنصلي U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 375.

٢ ـ للدولة المضيفة ومحاكمها الحق في تحديد طبيعة الأعمال المشكو منها ومدى تعلقها بالمهام الرسمية للقنصل . ويجوز للمحاكم أن تطلب من القنصل إثبات الصفة العامة للفعل ، وأن تستعين برأي السلطة التنفيذية (وزارة خارجية الدولة المضيفة) التي يمكنها الاستنارة برأي الدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية . ومع أن رأي السلطة التنفيذية إستشاري فإن السلطة القضائية تأخذ به في أغلب الأحيان . وللمحكمة وحدها يعود القرار النهائي بتحديد صفة الفعل[١] . وفي برقية وجهتها وزارة الخارجية الأميركية الى سفارتها في باناما في ١٩٦٢/١٢/١٩ قررت أن للسلطة التنفيذية تحديد ما إذا كان للموظف صفة قنصلية ، وما هي حدود منطقته القنصلية ، ولكن ليس لها أن تقرر ما إذا كان العمل الذي قام به القنصل وظيفياً أم لا ، لأن هذا الحق يعود فقط إلى المحكمة الناظرة في الدعوى[٢] .

وتبرز عند تحديد الصفة الوظيفية لعمل أتاه القنصل ، مسألة تحديد ما إذا كان هذا العمل يشكل بحد ذاته فعلاً رسمياً يدخل في صلب وظائفه القنصلية أو تتطلبه ممارسة هذه الوظائف ، أم أنه عمل شخصي قام به القنصل أثناء ممارسته لوظائفه القنصلية دون أن يشكل عملاً رسمياً يدخل في صلب هذه الوظائف أو تتطلبه ممارستها . وقد أشارت لجنة القانون الدولي إلى هذه الناحية[٣] ورأت أنه من الصعب جداً وضع خط فاصل بين الأعمال الشخصية

---

(١) Sorenson Max: «Manual of Public Int. Law», St: Martins Press N.Y, 1968, P. 418.

راجع أيضاً قضية Leyders V. Lund لعام ١٩٢٩، التي طلبت فيها المحكمة من القنصل إثبات الصفة العامة للفعل موضوع الشكوى (الغنيمي. المرجع المذكور. ص ٧٩٥) وقضية Bigelow V. Princess Zizianoff لعام ١٩٢٨ التي أكدت فيها المحكمة الفرنسية عدم التزامها برأي الولايات المتحدة القائل بأن قنصلها تصرف في نطاق وظائفه (A.J.I.L., Vol. 23, 1929, P. 172).

(٢) راجع :

— A.J.I.L., Vol. 57, 1963, P. 41.

— Lee: «Vienna Convention», P. 121.

(٣) راجع الفقرة الثالثة من تعليق اللجنة على المادة /٤٣/ من مشروعها القنصلي في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 29.

كذلك راجع المناقشات التي دارت في الاجتماع ١٣ للجنة (١/٥ ـ ١٩٦١/٧/١) حول معيار التفريق بين الأعمال الوظيفية والأعمال الشخصية:

I.L.C. Yearbook, 1960, Vol 1, PP. 119-121.

والأعمال الرسمية ، وقررت بالتالي عدم تضمين المادة المقترحة أي نص على هذا التفريق تحاشياً لإساءة استعماله . ولكن اللجنة عادت في المادة /٦٩/ من مشروعها تنص على الحصانة القضائية للموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين بشكل دائم فوق أراضيها بالنسبة إلى أعمالهم الرسمية[١] ، وكأن اللجنة كانت تقصد أن تكون حصانتهم أضيق من حصانة زملائهم الذين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة فوق أراضيها . وتنبه زوريك في تقريره الثالث لعام ١٩٦١ إلى هذا التمييز واقترح توحيد المعيارين في نص المادتين بحيث تحصر الحصانة بالأعمال التي تدخل في صلب المهام القنصلية[٢] . ولكن لجنة القانون الدولي أبقت على هذا التمييز في مشروعها مما دفع الوفد البرازيلي في المؤتمر القنصلي إلى تقديم اقتراح باعتماد الأعمال الرسمية كمعيار موحد[٣] ، ولم يؤخذ بالاقتراح . وهذا لا يعني أن الأعمال الدبلوماسية التي تمارسها البعثات القنصلية أحياناً ليست مشمولة بالحصانة ، فهذه الأعمال تؤلف جزءاً من وظائف البعثة التي لم يرد تعدادها حصراً في المادة الخامسة من اتفاقية فيينا[٤] ، وهي تمثل أعمال سيادة لا تخضع للاختصاص المحلي للدولة المضيفة وفقاً لمبادىء القانون الدولي العام .

من هنا يمكن القول أن هذه الاتفاقية تركت المجال مفتوحاً أمام الدولة المضيفة ومحاكمها لتحديد مفهوم الأعمال الوظيفية التي يقوم بها القنصل والتي لا تدخل في اختصاصها ، وبالتالي فإن ما قد تعتبره محاكم دولة ما عملاً وظيفياً تشمله الحصانة قد تعتبره محاكم دولة أخرى عملاً شخصياً يخضع لاختصاصها . والأمثلة كثيرة ، فقد اعتبرت إحدى المحاكم الكندية أن توزيع القنصل الألماني رسائل تضمنت قدحاً وذماً بأحد الأشخاص عملاً يدخل في

---

(١) وقد أقر هذا النص كما هو بالمادة /٧١/ من الاتفاقية القنصلية .

(٢) راجع :

— U.N. doc. A/C.N.4/137 of 13-4-1961.

— Lee: «Vienna Convention», PP. 117-118.

(٣) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 98; U.N. Consular Conference, Vol. 2, p. 84.

(٤) راجع الفقرات ٢٤ إلى ٢٦ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي :

U.N. Consular Conference, Vol 2, P. 9.

إطار الممارسة القنصلية المتعلقة بحماية المواطنين ولا يخضع لاختصاصها لشموله بالحصانة[١] ، في حين أن محكمة إستئناف باريس اعتبرت ، في عام ١٩٢٨ أن عمل القنصل الأميركي في منح تأشيرة قنصلية هو عمل رسمي يخرج عن اختصاصها ، ولكن التصريحات التي أدلى بها القنصل للصحافة وأوضح فيها سبب رفضه منح التأشيرة لإحدى الأميرات تشكل تشهيراً بها وتخرج عن مفهوم الأعمال الرسمية للقنصل ولا تشملها الحصانة القضائية[٢] . وفي قضية حديثة قررت محكمة إستئناف نيويورك أن قيام قنصل فنزويلا العام بنشر بيانات حول المواقف الاجتماعية والسياسية والأخلاقية والمهنية لأحد الفارين السياسيين من فنزويلا ، المقيم في الولايات المتحدة ، تخرج عن نطاق الأعمال الوظيفية وتخضع لاختصاصها ، على الرغم من تأكيد السفير الفنزويلي في واشنطن أن القنصل كان يعمل بتوجيه من حكومته[٣] ، بينما أكدت محكمة إستئناف في الولايات المتحدة ، في عام ١٩٦٢ ، أن قنصل اليونان العام في شيكاغو كان يتصرف في إطار وظائفه القنصلية عندما وجه رسالة إلى محكمة في شيكاغو تتضمن معلومات عن مكان ولادة أحد اليونانيين ومكان دراسته ودرجته العسكرية ، وأن عمله هذا مشمول بالحصانة القضائية ، واستندت المحكمة إلى رأي وزارة الخارجية الأميركية في الموضوع[٤] .

ومن الأفضل للمحكمة عند بحثها في طبيعة الفعل أن تعود إلى الظروف والطريقة التي حدث فيها والغاية التي تم من أجلها ، فالوظائف القنصلية

---

(١) Mass V. Seelhein, Annual Digest, 1935-1937, P. 404.

(٢) للمزيد من التفاصيل حول قضية Bigelow V. Princess Zisianoff هذه، راجع:

— A. J.I.L., Vol. 23, 1929, PP. 172, 179.

— Annual Digest, 1927-1928, Case 266.

— Gazette du Palais, 4 Mai 1928, P. 125.

— Lee: «Vienna Convention», P. 119.

— Zourek: 2nd. Report, I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 2, p. 12.

— Sorenson, Max: Op. Cit. P. 418.

كذلك راجع قضية المدرّسة الروسية Kasinkina التي بحثناها سابقاً.

(٣) راجع: — International Law Reports, 1956, PP. 436-445.

— Lee: «Vienna Convention», P. 119.

— Sorenson, Max: op.cit., P. 418.

(٤) — International Law Reports, Vol. 33, 1967, PP. 373-374.

عديدة ، وقد يسيء القنصل استعمالها ويسخرها لأغراض شخصية فيلحق ضرراً بالأفراد . ومفهوم العمل الوظيفي الذي يمنح الحصانة القضائية يجب أن يقتصر على الأعمال التي تدخل في صلب الوظائف القنصلية ، فحادث السير الذي يقع أثناء توجه القنصل لتنظيم محضر بنقل جثمان ، مثلاً ، لا يعتبر عملاً وظيفياً على الرغم من وقوعه بمناسبة أداء الوظيفة . وهناك أعمال لا يمكن اعتبارها بأي شكل أعمالاً رسمية قنصلية كأعمال التجسس والجرائم الخطيرة وحوادث السيارات والجرائم المتعلقة بالأعمال التجارية التي يمارسها القناصل الفخريون ، وقد أخذت المعاهدات القنصلية الحديثة بهذا الرأي ، كالمعاهدة الصينية السوفياتية لعام ١٩٥٩[١] والمعاهدة القنصلية الأميركية البريطانية لعام ١٩٥١[٢] واتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨[٣] .

ثالثاً ـ الحصانة الجزائية المطلقة

ظهر في السنوات الأخيرة[٤] إتجاه لمنح القناصل حصانة جزائية مطلقة مماثلة للحصانة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون بحيث يستثنون من الخضوع للقضاء المحلي الجزائي بالنسبة إلى جميع أعمالهم الوظيفية والشخصية ويتمتعون تبعاً لذلك بالحرمة الشخصية الكاملة[٥] . وهذا الاتجاه ينسجم مع الاتجاه الحديث الداعي إلى الحد من الفوارق بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي ويساعد على التخلص من الصعوبات التي تواجهها المحاكم في تحديد مفهوم العمل الوظيفي والجريمة الخطيرة ويسهم في إزالة

---

(١) المادة السادسة.

(٢) الفقرة الأولى أ من المادة /١١/.

(٣) المادة /١٦/.

(٤) وحتى قبل ذلك، ففي عام ١٩٢١ وقع الاتحاد السوفياتي وأفغانستان معاهدة قنصلية منحت قناصل البلدين حصانة دبلوماسية كاملة واستثنتهم من الخضوع للقضاء المحلي. راجع:
Grzybowski, K: op. Cit., P. 342.

(٥) راجع، مثلاً، المادة/١٩/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤، والمادة /١١/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ البولندية لعام ١٩٥٨. وتساوي قوانين بعض الدول الموظف الدبلوماسي بالموظف القنصلي في هذا المجال كما هي الحال في أندونيسيا، راجع ما قاله مندوب هذه الدولة في المؤتمر القنصلي:
(U.N. Consular Conference, Vol 1. P. 360).

التوتر الذي تشهده العلاقات الدولية بين حين وآخر نتيجة محاكمة القناصل أمام القضاء الجزائي المحلي ، خصوصاً عند اختلاف وجهات النظر بين الدولتين المضيفة والموفدة في تفسير العمل موضوع الملاحقة .

ومع امتناع الدول عادة ، لأسباب سياسية ، عن ملاحقة الموظفين القنصليين ومحاكمتهم إلاّ إذا بلغ الجرم حداً لا يمكن التغاضي عنه[1] ، فإن تكريس هذا الإعفاء ، القائم على أساس المجاملة ، بنص قانوني ملزم للدول هو أمر جديد في حقل العلاقات القنصلية يعيد للقناصل حصانة فقدوها منذ زمن بعيد بفقدهم صفة الوزراء العامين . ويصعب الآن التكهن فيما إذا كان هذا الاتجاه الجديد سيتسع أم أنه سيبقى محصوراً في نطاق ضيق يقتصر على العلاقات بين عدد قليل من الدول ، مع العلم أن دول المعسكر الاشتراكي تؤيده ، خصوصاً في علاقاتها القنصلية مع الدول الغربية توفيراً للحماية الكاملة لموظفيها القنصليين[2] . وقد يؤدي اعتماده في بعض المعاهدات القنصلية إلى تعميمه نتيجة تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية .

الفقرة الثانية

الحرمة الشخصية للموظف القنصلي

Personal Inviolability of consular officers

هناك شبه إجماع كما رأينا ، على إخضاع أعمال الموظفين القنصليين التي لا تدخل في صلب ممارسة الوظائف الرسمية للقضاء الجزائي للدولة المضيفة . وهناك في المقابل شبه إجماع آخر على الإقرار لهم بالحرمة الشخصية ولو في نطاق أضيق من نطاق الحرمة الكاملة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون ، وذلك تسهيلاً للأعمال القنصلية التي تستدعي العجلة في

---

(١) في إحصاء لوزارة الخارجية الأميركية تبين أنه، بين عام ١٩٣٩ وعام ١٩٦٤، لوحق ١١ قنصلاً فقط بجرم جزائي في الولايات المتحدة وحكم على اثنين منهم، علماً بأن ملاحقة خمسة منهم كانت بسبب حوادث السير. راجع:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 790.

(٢) Lee: «Vienna Convention», PP. 134, 135.

الغالب ، كمنح التأشيرات وتجديد الجوازات والمصادقة على الفواتير وشهادات المنشأ .

ولقد اختلفت الدول والمحاكم والفقهاء في تفسير عبارة الحرمة الشخصية التي وردت في غالبية المعاهدات القنصلية منذ أواخر القرن الثامن عشر[1] ، فرأى فيها بعضهم ، في البداية ، إعفاء للقناصل من الخضوع للاختصاص القضائي ، الجزائي والمدني ، للدولة المضيفة باستثناء حالة ارتكابهم جناية خطيرة[2] . أما الآخرون فرأوا فيها إعفاء للقناصل من القبض عليهم أو إيقافهم بانتظار محاكمتهم عند ارتكابهم جرائم بسيطة ، أو إعفاء لهم من الحبس تحصيلاً لدين مدني مستحق عليهم[3] .

واستقرت الاتجاهات الحديثة على الرأي الثاني واعتبرت أن مفهوم الحرمة الشخصية لا يعني أبداً منح الموظفين القنصليين حصانة قضائية تعفيهم من الخضوع للاختصاص القضائي ، الجزائي والمدني ، للدولة المضيفة وإنما يعني منحهم حصانة شخصية تحول دون تقييد حريتهم بشكل اعتباطي ، مفسحة في المجال فقط للقبض عليهم أو إيقافهم إحتياطياً عند ارتكابهم جرائم خطيرة لا يمكن التغاضي عنها ، وبناء على قرار من السلطة القضائية ، أو عند صدور حكم قطعي بحقهم عن القضاء المختص[4] .

ففي عام ١٩١٢ ، وفي قضية تتعلق بقنصل الولايات المتحدة في فرنسا ، نقضت محكمة التمييز الفرنسية الحكم الاستئنافي الذي فسر الحرمة الشخصية بأنها تعني الحصانة القضائية الجزائية التي تعفي المدعى عليه من الخضوع للاختصاص الجزائي ، وبينت ان هذه الحرمة تعني فقط إعفاءه من

---

(١) ظهرت العبارة للمرة الأولى في معاهدة Pardo بين فرنسا وإسبانيا الموقعة في ١٧٦٩/٣/١٣ .

(٢) راجع مثلاً قضية Manolopoulo الموظف القنصلي في القنصلية العامة اليونانية في باريس في عام ١٨٩٠ .

I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 2, PP. 11-12.

(٣) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤١/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 27.

كذلك:

Zourek: 2 nd Report. OP. Cit. P. 8.

(٤) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls» R.C.A.D.I., Tome 106, 1962, PP. 455-458.

القبض والتوقيف الاحتياطي بانتظار محاكمته . واستندت في قرارها إلى مذكرة تلقتها من وزارة الخارجية الفرنسية[1] . وفي عام ١٩٢٦ أكدت المحكمة عينها الرأي عينه . وأخذت محكمة الاستئناف الايطالية في عام ١٩٣٠ بهذا التفسير لمفهوم الحرمة الشخصية عندما نظرت في قضية صدم قنصل يوغوسلافيا العام شخصاً بدراجته أدى إلى مقتله . وتبنت التفسير المحاكم الأميركية والأرجنتينية[2] .

وجاءت إتفاقية فيينا القنصلية تكرس في المادة /٤١/ هذا المفهوم . فما هي قواعد الحرمة التي نصت عليها الاتفاقية وما هو المقصود بتعبير الجرم الخطير والسلطة القضائية المختصة ؟

أولاً ـ قواعد الحرمة الشخصية في اتفاقية فيينا

تنص المادة /٤١/ من الاتفاقية على ما يلي :

« ١ ـ لا يمكن إخضاع الموظفين القنصليين للاعتقال أو الاحتجاز الاحتياطي بانتظار المحاكمة إلاَّ في حالة الجرم الخطير وعلى أثر قرار من السلطة القضائية المختصة[3] .

٢ ـ باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة فإن الموظفين القنصليين لا يمكن سجنهم ولا إخضاعهم لأي شكل آخر من القيد على حريتهم الشخصية إلاَّ تنفيذاً لقرار قضائي نهائي .

٣ ـ إن الموظف القنصلي ملزم ، لدى قيام إجراءات جزائية ضده ، بالمثول أمام السلطات المختصة . ومع ذلك ، فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به ، نظراً لمركزه الرسمي ، وبطريقة تتفادى بقدر الامكان ، باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية . وعندما يصبح ضرورياً ، في الظروف المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة ، وضع موظف قنصلي

---

(١) I.L.C. Yearbook, 1960, Vol. 2, P. 12.

(٢) Zourek: 2nd. Report. Op. Cit. PP. 12-13.

(٣) تنص المادة /٢٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية على أن «حرمة المبعوث الدبلوماسي مصونة. ولا يجوز إخضاعه لأي شكل من أشكال الاعتقال أو الاحتجاز».

في الاحتجاز الاحتياطي ، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة » .

تقر هذه المادة التي تقتصر أحكامها على الموظفين القنصليين المسلكيين بمبدأ إخضاعهم للقضاء الجزائي المحلي من جهة ، وللقواعد التي يجب اتباعها عند ملاحقتهم مراعاة لحرمتهم من جهة أخرى . إنها تقرر وجوب مثولهم أمام السلطات الجزائية المختصة عند قيام ملاحقات ضدهم وبعد تبلغهم المذكرات القضائية . ولا يجوز للسلطات المختصة إتخاذ إجراءات قسرية ضدهم إلاّ إذا كان الجرم خطيراً . ويمكنها إذا أجازت ذلك قوانينها الداخلية ، إستجواب القنصل شفهياً في منزله أو مكتبه ، أو خطياً بواسطة كتاب رسمي يوقعه ، وذلك احتراماً لمركزه .

وتفرض المادة المذكورة على السلطات المختصة عند محاكمة الموظف القنصلي أو ملاحقته جزائياً ، وجوب معاملته بكل احترام ومنع القبض عليه أو إيقافه إحتياطياً بانتظار محاكمته إلاّ في حالة ارتكابه جرماً خطيراً . وحتى في هذه الحالة فلا يجوز حجز حريته إلاّ بعد إدانته بقرار نهائي من السلطة القضائية المختصَة . وعلى هذه السلطة المباشرة بمحاكمته دون تأخير عندما يصبح من الضروري إحتجازه[1] .

ويستفيد القناصل المسلكيون من الأحكام المتعلقة بالحرمة الشخصية من تاريخ دخولهم أراضي الدولة المضيفة لتسلم أعمالهم . أما إذا كانوا موجودين فيها عند تعيينهم فاستفادتهم من هذه الأحكام تبدأ من تاريخ تسلمهم لمهامهم القنصلية ، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /٥٣/ من اتفاقية فيينا القنصلية . ويستفيدون منها كذلك أثناء مرورهم في أراضي دولة ثالثة وهم في طريقهم إلى مركز عملهم وأثناء عودتهم منه إلى الدولة الموفدة ، عملاً بالفقرة الأولى من نفس المادة .

---

(١) ولكن سلطات الدولة المضيفة قد تؤخر إحالة الموقوف على المحاكمة كي تتمكن من دراسة انعكاسات الأمر على علاقاتها مع الدولة الموفدة، وكي تسعى إلى حل ما مع هذه الدولة بالطرق الدبلوماسية بغية تلافي الحملات الإعلامية التي قد تسيء إلى العلاقات الودية بين الدولتين. راجع في هذا المجال:

Lee: Vienna Convention, P. 133.

وتختلف قواعد الحرمة بالنسبة إلى الموظفين القنصليين الفخريين باعتبارهم يمارسون أعمالاً تجارية إلى جانب الأعمال القنصلية . ولذلك لا يتمتع القنصل الفخري بحرمة شخصية تحول دون القبض عليه أو حجزه إحتياطياً مهما يكن الجرم بسيطاً إذا كانت قوانين الدولة المضيفة تجيز ذلك . غير أن هذا لا يعفي السلطات الجزائية من أخذ صفته القنصلية بعين الاعتبار ومعاملته بالاحترام الذي يليق بمركزه . والمادة /٦٣/ من الاتفاقية القنصلية تكرر حرفياً بهذا الصدد ، ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة /٤١/ .

وعملاً بأحكام المادة /٧١/ من الاتفاقية فإن الموظفين القنصليين الفخريين الذي يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها لا يستفيدون من أية معاملة مميزة . ولكن على السلطات الجزائية المختصة عند ملاحقتهم أن تتحاشى ، باستثناء حالة القبض عليهم أو إيقافهم إحتياطياً ، عرقلة أعمالهم إلى أقصى حد ممكن .

ونشير في هذا المجال إلى أن حمَلة الحقيبة القنصلية يتمتعون بنفس الحصانة الجزائية الكاملة ونفس الحرمة الشخصية المطلقة إذا كانوا مزودين بوثيقة رسمية تبين صفتهم ، علماً بأنه لا يجوز أن يكون الساعي القنصلي من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين الدائمين في أراضيها (باستثناء رعايا الدولة الموفدة) إلاَّ إذا وافقت الدولة المضيفة على ذلك ، عملاً بالفقرة الخامسة من المادة /٣٥/ من الاتفاقية . ويحتفظ السعاة بحصانتهم وحرمتهم أثناء مرورهم في أراضي الدول الثالثة ، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /٥٤/ من الاتفاقية .

وتطبق أحكام الحرمة الشخصية التي نصت عليها المادة /٤١/ على الموظفين القنصليين فقط ولا تشمل مطلقاً المستخدمين القنصليين وبقية أفراد البعثة . وعلى الرغم من تمتع المستخدمين القنصليين بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة بالوظائف القنصلية ، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /٤٣/ من الاتفاقية ، فانهم لا يتمتعون بأية حرمة شخصية خاصة تميزهم عن المواطنين العاديين عند ملاحقتهم جزائياً لارتكابهم أفعالاً لا علاقة لها بالوظائف القنصلية .

وحفاظاً على استمرار البعثة القنصلية في أداء مهامها ، وصيانة لحقوق

العاملين فيها ، أوجبت المادة /٤٢/ من الاتفاقية على الدولة المضيفة إعلام رئيس البعثة القنصلية بإلقاء القبض على أي فرد من أفرادها ، سواء أكان موظفاً قنصلياً أم مستخدماً أم خادماً ، أو حجزه إحتياطياً بانتظار محاكمته ، أو حتى مباشرة الملاحقات الجزائية ضده . وهذا الإعلام ضروري لتمكين رئيس البعثة من اتخاذ الإجراءات اللازمة للدفاع عن الشخص الملاحق وتأمين من يحل محله ، والسعي إلى إنهاء القضية وإيقاف الملاحقات بالتعهد بملاحقة الموظف جزائياً أمام القضاء المختص في الدولة الموفدة . أما عند مباشرة الملاحقات الجزائية بحق الرئيس نفسه أو في حال القبض عليه أو احتجازه إحتياطياً ، فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك للدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية . وهذا التبليغ تمليه الأسباب عينها التي تملي تبليغ رئيس البعثة عند ملاحقة أحد العاملين فيها أو القبض عليه أو احتجازه[١] .

وتشمل المادة /٤٢/ بأحكامها الموظفين القنصليين الفخريين دون المستخدمين في البعثات القنصلية الفخرية لأنهم في الغالب موظفون في الشركة الخاصة التي يديرها القنصل الفخري ، أو من عمال مكتبه الخاص أو محله التجاري[٢] .

ثانياً ـ مفهوم تعبير « الجرم الخطير » وتعبير « السلطة القضائية المختصة »

ربطت الفقرة الأولى من المادة /٤١/ بين توقيف الموظف القنصلي أو

---

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٢/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 29.

كذلك راجع:
Sen, B: «Handbook», P. 25.

ونشير إلى أن غالبية المعاهدات القنصلية قد تضمنت نصاً مماثلاً لنص المادة /٤٢/، ومنها:
ـ المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ (م ١٣ ـ ٤) .
والمعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ (م ٦).
ـ والمعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ (م ١٣ ـ ٣) .

(٢) تنص المادة /٤٢/ على ما يلي: «إن الدولة المضيفة ملزمة، في حال اعتقال أحد مأموري البعثة القنصلية، أو في حال احتجازه احتياطياً بانتظار محاكمته، أو في حال قيام ملاحقات جزائية ضده، بتبليغ رئيس البعثة بذلك في أسرع وقت. وإذا تعرض هذا الأخير نفسه لاحد هذه التدابير، فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك إلى الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي» .

احتجازه وبين ارتكابه جرماً خطيراً وصدور قرار بالتوقيف أو الاحتجاز عن السلطة القضائية المختصة . فما هو الجرم الخطير ؟ وما هي السلطة العدلية التي يحق لها إصدار القرار بالتوقيف أو الاحتجاز ؟

١ ـ يصعب تحديد مفهوم « خطورة الجرم » الذي يؤدي إلى تجريد القنصل من حرمته الشخصية واعتقاله أو توقيفه ، بسبب اختلاف النظرة إلى الجرائم في مختلف الدول . فما يعتبر جرماً خطيراً في دولة قد يعتبر مجرد مخالفة أو جنحة بسيطة في دولة أخرى . وقد يشكل الفعل الواحد جريمة في ولاية دون الولايات الأخرى في الدولة الفدرالية . لهذا لا بد لنا من الرجوع إلى نصوص المعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية واجتهاد المحاكم لمعرفة القواعد التي اتبعتها في تحديد الجرم .

وقد عمدت بعض المعاهدات إلى تصنيف الجرائم لتقرير الحالات التي يمكن فيها خرق حرمة الموظف القنصلي ، فاعتبرت الأفعال الآتية جرائم تتيح للسلطة القضائية القبض على القنصل وإيقافه إحتياطياً : الجريمة ذات الطبيعة الشريرة Atrocious character[١] والجنايات Crimes[٢] ، أي الأفعال التي تشكل جناية وفقاً لقوانين الدولة المضيفة ولا تعتبر مجرد مخالفة Contravention[٣] أو مجرد جنحة Delit وMisdemeanours[٤] أو تشكل جرائم بسيطة Minor crimes[٥] ، وكالاعتداء الخطير Serious offence[٦] والجرم المشهود Flagrante delicto عند الاعتداء على حياة شخص ما أو على حريته[٧] .

إن اعتماد هذا المعيار المتعلق بتصنيف الجرائم ينطوي على محاذير لأن

---

(١) كما ورد في المادة الثانية من معاهدة باردو لعام ١٧٦٩ .

(٢) كما ورد في المادة /١٦/ من المعاهدة اليونانية ـ اللبنانية لعام ١٩٤٨ ، وفي المادة /١٤/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ ، وفي المادة /٢٦/ من قانون هايتي تاريخ ١٩١٢/٧/٢٧ .

(٣) كما ورد في المادة /٨/ من المعاهدة الإسبانية ـ الفيليبينية لعام ١٩٤٨ ، وفي المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية المكسيكية ـ البانامية لعام ١٩٢٨ .

(٤) كما ورد في المادة /٥/ من المعاهدة القنصلية الألمانية ـ الكوبية لعام ١٩٢٦ .

(٥) كما هو الوضع في سويسرا وفنلندا .(U.N. Legislative Series, Vol. 7, OP. Cit, P. 114, 311)

(٦) كما ورد في المادة /٢٠/ من مشروع فريق هارفارد.

(٧) كما ورد في الفقرة الأولى من المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية الإيطالية ـ التشيكية لعام ١٩٢٤ .

هناك أنظمة قانونية لا تميز بين الجناية والجنحة والمخالفة ، ولأن الجرم عينه قد يصنف في كل من الدولتين الموفدة والمضيفة جناية أو جنحة . ولهذا عمدت دول إلى اعتماد معيار آخر هو معيار مدة العقوبة ، فأجازت القبض على الموظف القنصلي أو توقيفه إحتياطياً إذا بلغت مدة العقوبة المحددة في قوانين الدولة المضيفة فترة لا تقل عن خمس سنوات[1] ، أو ثلاث سنوات[2] ، أو سنتين[3] ، أو سنة[4] ، غير أن بعض الدول اعتمدت في معاهداتها القنصلية معيارين لمدة العقوبة في صلب المادة الواحدة . فالمادة /١٤/ من المعاهدة الايطالية ـ البريطانية لعام ١٩٥٤ مثلاً اعتبرت الجرم خطيراً إذا كان يعاقب عليه لمدة تزيد على خمس سنوات في بريطانيا وثلاث سنوات في إيطاليا[5] .

وأمام هذا الاختلاف في المعيار حاول مقرر لجنة القانون الدولي إعتماد معيارين لتحديد الجرم الخطير : معيار مدة العقوبة التي حددها بسنة ومعيار الجرم المشهود عند الاعتداء على حياة شخص أو حريته[6] ، إلاّ أن اللجنة أسقطت بعد مناقشات مستفيضة معيار الجرم المشهود واعتمدت معيارين يعرضان على الدول لاختيار الأفضل منهما : معيار الجرم الذي تتجاوز مدة عقوبته خمس سنوات ، ومعيار الجرم الخطير دون تحديد مدة عقوبته . وفضلت غالبية الدول المعيار الثاني[7] . فاعتمدته اللجنة في المادة /٤١/ من مشروعها وأقره المؤتمر القنصلي مع بعض التعديلات الطفيفة[8] .

وفي رأينا أن تعبير الجرم الخطير الوارد في المادة /٤١/ هو المعيار

---

(١) كما ورد في المادة /١١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ ، وفي المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٢) كما ورد في الفقرة الثانية من المادة /١١/ من المعاهدة الألمانية ـ التركية لعام ١٩٢٩ .

(٣) كما ورد في المادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية الأميركية الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٤) كما ورد في الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية البولندية ـ البلغارية لعام ١٩٣٤ ، والفقرة الأولى من المادة /٢/ من المعاهدة بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام ١٩٤٨ .

(٥) Lee: «Consular Law», P. 257.

(٦) Zourek: 2nd. Report, I.L.C. Yearbook, 1960, Vol 2, P. 18.

(٧) راجع الفقرة ١٣ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤١/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 28.

(٨) راجع المناقشات المستفيضة للمادة خلال المؤتمر:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 360-372, 51-54.

الأفضل الذي ترضى به الدول ذات الأنظمة القانونية المختلفة ، لأنه ينطوي على مرونة تسمح بالتكيّف مع القوانين الداخلية لهذه الدول . وما دام الموظف القنصلي سيلاحق أمام السلطات القضائية في الدولة المضيفة التي لها الاختصاص الجزائي الكامل لملاحقة الجرائم التي تقع في أراضيها ، فإن لهذه السلطات الحق في تقدير ما إذا كان الفعل موضوع الإدعاء يشكل جرماً خطيراً أم لا ، وفقاً للمقاييس القانونية والأخلاقية والاجتماعية السائدة في دولتها . ولا يجب إفتراض تعسف هذه السلطات في وصفها للجرم ، بل على العكس يجب إفتراض تساهلها بسبب مراعاتها لمركز القنصل ولعلاقاتها الودية بدولته ، مع العلم أن هناك جرائم تجمع الدول على وصفها بالخطيرة كالجرائم السياسية والجرائم الماسة بأمن الدولة ، ومنها جرائم التجسس والجرائم الأخلاقية الفاضحة ، وجرائم القتل أو الاعتداء العنيف[1] . ونعتقد أن عبارة « الجرم الخطير » تشمل في القانون اللبناني ، الجنايات فقط كجرائم القتل والاتجار بالمخدرات وتهريبها والاعتداء على أمن الدولة . . . ولا تدخل في مفهومها الجنح والمخالفات[2] .

٢ ـ أما السلطة القضائية المختصة التي لها حق إصدار القرار بالاعتقال أو الاحتجاز عند ارتكاب الجرم الخطير ، فهي النيابة العامة[3] وقضاة التحقيق[4] وما شابه ذلك من سلطات قضائية توليها القوانين الداخلية حق

---

(١) في عام ١٨٣٤ ، قبض على قنصل الولايات المتحدة العام في مرسيليا بتهمة ضرب خادمته وكسر ذراعها ، فسجن لمدة ١٣ يوماً ثم أطلق سراحه وحكم عليه بغرامة . واعتبرت وزارة الخارجية الأميركية أن السلطات الفرنسية تجاوزت الحدود عندما اعتبرت أن الجرم يشكل جنحة خطيرة Enormous Misdemeanour . راجع :

Moore: «Digest», Vol. 5, PP. 68-69.

(٢) راجع كتاب عبدالله ناصر : «الدعوى العامة أمام الهيئة الاتهامية» . لا ذكر لدار النشر ، بيروت ، ١٩٨٠ . ص ٦٦ . كذلك راجع تقسيم العقوبات في قانون العقوبات اللبناني إلى جنائية وجنحية ومخالفات في المواد ٣٧ إلى ٤١ .

(٣) راجع مثلاً الفقرة الرابعة من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ ، التي ذكرت «مكتب المدعي العام» كسلطة صالحة لإصدار القرار .

(٤) في الاتحاد السوفياتي تنص المادة ١١ (د) من قانون ١٩٢٧/١/١٤ على أنه لا يمكن إيقاف الموظف القنصلي احتياطياً دون صدور قرار من الهيئة المختصة في قضاء التحقيق . راجع :

U.N. Legislative Series, Vol. 7, OP. Cit., P. 339.

الملاحقة . لهذا لا يمكن للسلطات الادارية وقوات الشرطة إلقاء القبض على الموظفين القنصليين أو احتجازهم إحتياطياً قبل صدور قرار بذلك عن السلطة القضائية[1] . واقترحت بعض الوفود في مؤتمر فيينا عدم ربط الاعتقال أو الاحتجاز بصدور قرار السلطة القضائية المختصة لأن هناك حالات عاجلة كحالة الجرم المشهود قد تستدعي إيقافهم من قبل قوات الشرطة أو من قبل أشخاص عاديين ولا تحتمل إنتظار صدور قرار قضائي[2] . ولكن هذا الاقتراح سقط عند التصويت عليه بسبب الإنتقاص من ضمانات الوظيفة القنصلية وتعرض الموظف القنصلي لإساءة من جانب قوات الشرطة وعرقلة لأعماله[3] .

ولا يمكن تنفيذ الأحكام القضائية التي تقيد حرية القنصل لارتكابه جرماً بسيطاً إلاَّ إذا أصبحت نهائية وقطعية ، أي بعد استنفادها جميع طرق المراجعة ، فلا يجوز مثلاً تنفيذ حكم بسجن الموظف القنصلي ما دام الحكم قابلاً للاستئناف أو التمييز أو لأي طريق من طرق المراجعة .

الفقرة الثالثة

حوادث السيارات ومخالفة أنظمة السير[4]

مع تكاثر عدد موظفي السلكين الدبلوماسي والقنصلي تكاثرت حوادث

---

(١) راجع تقرير رئيس الوفد الأميركي إلى مؤتمر فيينا القنصلي الذي رفعه إلى وزير الخارجية الأميركي في ١٩٦٣/١٢/١٠.

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 788.

(٢) راجع الاقتراح المشترك الذي تقدمت به البرازيل وألمانيا الفدرالية وإيطاليا وإسبانيا والمملكة المتحدة:

U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 168; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 92.

وما قاله مندوب بريطانيا في شرحه لهذا الاقتراح:

U.N. Consular Conf. . Vol. 1, P. 360.

(٣) راجع ما قاله مندوب تشيكوسلوفاكيا ومندوب أوكرانيا:

Ibid. PP. 362-363.

(٤) تطبق الأحكام التي سنبينها في هذه الفقرة على حوادث السفن والطائرات التي يملكها الموظفون القنصليون (والدبلوماسيون)، وعلى مخالفة القوانين والأنظمة المحلية المتعلقة بالتسجيل.

السيارات التي تحمل لوحات دبلوماسية أو قنصلية ، والتي تنجم عنها في أغلب الأحيان أضرار شخصية ومادية . وتكاثرت كذلك المخالفات لأنظمة السير خصوصاً في المدن المزدحمة . فما هي الحلول التي تعتمدها الدول لمواجهة هاتين الحالتين ؟

أولاً ـ حوادث السيارات التي تلحق أضراراً بالغير[١]

يتمتع الموظف الدبلوماسي بالحصانة القضائية المطلقة في البلد المضيف . والدولة الموفدة لا توافق غالباً على رفع الحصانة عن موظفها الدبلوماسي (إذ لا حصانة للموظف القنصلي تجاه حوادث السيارات) كي تتيح للمتضرر ملاحقته أمام القضاء المختص في الدولة المضيفة ، وإقامة الدعوى على مسبب الضرر في بلده يصطدم بعقبات كثيرة منها بعد المسافة واختلاف الأنظمة القانونية وإجراءات المحاكمة . ومع أن أخلاقية الدبلوماسي وكرامته وسمعة بلده تدفعه إلى إحقاق الحق والتعويض على المتضرر ، فإن هذا الموجب الأخلاقي لا يكفي . ولهذا عمدت غالبية الدول ، تغطية للمسؤولية المدنية عن حوادث السيارات ، إلى إلزام البعثات الدبلوماسية وموظفيها بتأمين سياراتهم . ففي السويد مثلاً لا يتم تسجيل أية سيارة أو منحها لوحة دبلوماسية أو قنصلية إلاَّ بعد إبراز بوليصة تأمين ضد الأضرار التي قد تلحق بالغير من جراء حوادث السيارات ، بحيث تتولى شركة التأمين دفع قيمة التعويض ، علماً بأن هذا الحل قد تعترضه أحياناً عقبة قانونية ناجمة عن نص قانوني أو اجتهاد يحول دون ملاحقة شركة التأمين في حال عدم التمكن من ملاحقة المؤمّن[٢] . وقد يكون الحل في اعتبار أن الحصانة القضائية لا تلغي المسؤولية ، فما دام الدبلوماسي مسؤولاً عن الحادث وتمكن ملاحقته أمام محاكم بلاده ، فليس هناك ما يمنع من ملاحقة شركة التأمين إذا ما تحققت مسؤولية المؤمن[٣] .

---

(١) تحاشياً لتجزئة البحث حول المسؤولية المترتبة على حوادث السير نفضل توحيد البحث ومعالجة المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية معاً. واستكمالاً للفائدة وجدنا أنه لا بد من التطرق إلى مسؤولية الموظفين الدبلوماسيين عن هذه الحوادث.

(٢) راجع في هذا المجال ما قاله مندوب هولندا أثناء مناقشة المادة /٢٩/ من مشروع لجنة القانون الدولي الدبلوماسي، وما قاله مندوب الولايات المتحدة، كذلك:
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 166, 171.

(٣) Sen, B: «Handbook», P. 14.

ويختلف وضع الموظف القنصلي عن وضع الموظف الدبلوماسي ، لأنه لا يتمتع كالدبلوماسي بالحصانة الجزائية المطلقة إلّا بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة بأداء وظائفه القنصلية . وهناك اتجاه عند غالبية الدول إلى نفي كل ارتباط بين حوادث السير وأداء هذه الوظائف مما يعني إمكان ملاحقته جزائياً عنها باعتبارها خارجة عن مهامه الرسمية . ففي عام ١٩٥٨ وقع حادث سير في عاصمة الأرجنتين ارتكبه أحد الموظفين القنصليين في السفارة الأميركية . وقررت المحكمة العليا في الأرجنتين الأخذ بمطالعة المدعي العام الذي اعتبر أن حوادث السير تخرج عن نطاق الوظائف الرسمية للقنصل ولا تدخل في اختصاص المحكمة العليا[١] . وهناك أحكام كثيرة تؤكد أن مسؤولية الموظفين القنصليين عن حوادث السيارات تدخل في اختصاص القضاء المحلي ، الجزائي والمدني ، باعتبارها أعمالاً خارجة عن نطاق الوظائف القنصلية[٢] . ومن هنا يمكن ملاحقة الموظفين القنصليين جزائياً عن هذه الحوادث ، والقبض عليهم واحتجازهم إذا اعتبر الحادث جريمة خطيرة ، كصدم شخص ما عمدا بقصد إلحاق الضرر به ، وبعد صدور قرار بذلك عن السلطة القضائية المختصة . وليس هناك ما يحول دون إخضاع هؤلاء الموظفين للإجراءات التي تتخذها سلطات الدولة المضيفة لدى معالجتها لحوادث السير ، كإجراء فحص لدم السائق عند الشك في أن سبب الحادث يعود لسكره . ففي عام ١٩٦١ أخضعت الحكومة الألمانية الموظفين القنصليين لفحص الدم للتأكد من عدم سكرهم عند وقوع حادث ينجم عن مخالفة مقصودة لقواعد المرور أو يلحق ضرراً كبيراً بشخص أو مال[٣]

---

(١) International Law Reports, 1958-2, PP. 549-550.

وكانت المحكمة عينها قد توصلت إلى ذات النتيجة في قرار سابق لها صدر في ١٩٥٥/١١/٣٠ . راجع :

Ibid. 1955, Vol. 22, P. 455.

(٢) راجع القضية التي رفضت فيها محكمة النقض الإيطالية عام ١٩٣٣ تمتع الموظفين القنصليين بأية حصانة جزائية عن حوادث السيارات .(Annual Digest, 1933-1934, Case 171)

كذلك حكم محكمة الاستئناف في باريس في قضية حادث المرور الذي ارتكبه القنصل الإسباني .

(Annual Digest, 1951, Case 116, and Sirey, Jurisprudence, 1952, P. 155).

كذلك ما أكدته وزارة الخارجية الألمانية عام ١٩٣٣ حول إمكان محاكمة القنصل الأميركي في ألمانيا عن حادث سير ارتكبه . (Hackworth: Digest, Vol. 4, P. 739).

(٣) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 795.

وما يقال عن ملاحقة الموظفين القنصليين جزائياً عن حوادث السيارات يطبق على ملاحقتهم مدنياً عن هذه الحوادث لعدم تعلقها بمهامهم الرسمية . غير أن هناك عوامل قد تحول دون الملاحقة ، جزائياً أو مدنياً ، إما لوجود نص في معاهدة يقر لهم بالحصانة القضائية المطلقة ، وإما لوجود نص مماثل في قوانين الدولة المضيفة ، وإما بسبب تنازع سلبي في الاختصاص بين محاكم الولايات والمحاكم الفدرالية في الدول الفدرالية ، وإما لقيام الدولة المضيفة بالمساواة في المعاملة ، على سبيل المجاملة أو المعاملة بـالمثل ، بين الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين[1]. واستدركت إتفاقية فيينا القنصلية النقص الذي وقعت فيه اتفاقية فيينا الدبلوماسية فقضت ، في المادة ٥٦ ، بضرورة تقيد الموظفين القنصليين بالقوانين المحلية التي تلزمهم بتأمين سياراتهم . وجاء في هذه المادة أنه :

« يجب على موظفي البعثة القنصلية التقيد بكل الإلتزامات التي تفرضها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها في موضوع التأمين ضد أخطار قد تلحق بشخص ثالث وتنجم عن استعمال أية سيارة أو سفينة أو طائرة »[2] .

وتنبهت إتفاقية فيينا القنصلية إلى حالة قد تذهب فيها المحاكم تجاوزاً إلى اعتبار أن حادث السير قد وقع خلال ممارسة الموظف القنصلي لوظائفه الرسمية ، مما يمنحه حصانة جزائية ومدنية ، فاستثنت من الحصانة المدنية في الفقرة الثانية من المادة /٤٣/ « الدعاوى المدنية التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع في الدولة المضيفة وسببته سيارة أو سفينة أو طائرة » .

ثانياً ـ مخالفة أنظمة السير

على الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين ، كما بيّنا سابقاً ، إحترام

(١) كالوضع في مدينة واشنطن مثلاً. راجع:
Lee: «Vienna Convention», P. 127.

(٢) وتضمنت المعاهدات القنصلية نصوصاً مماثلة. راجع مثلاً:
- الفقرة الخامسة من المادة /١١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١.
- الفقرة الثالثة من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١.
- المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦.

القوانين والأنظمة في الدولة المضيفة ، وخاصة تلك المتعلقة بأنظمة السير . إلاّ أن اكتظاظ المدن الكبيرة بالسيارات أدى إلى تزايد مخالفات السيارات الدبلوماسية والقنصلية لأنظمة السير ، دون أن تتمكن الدولة المضيفة من ملاحقة الدبلوماسيين لتمتعهم بالحصانة القضائية المطلقة والحرمة الكاملة . أما بالنسبة إلى مخالفات السيارات القنصلية فليس هناك من حيث المبدأ ما يحول دون تنظيم محاضر ضبط بحقها وملاحقة أصحابها باعتبارها مخالفات لا علاقة بها بممارسة الوظائف القنصلية ، ولكن هناك عوامل أشرنا إليها تحول دون ذلك . فما هي الطرق التي تتبعها الدولة المضيفة لإلزام موظفي السلكين الدبلوماسي والقنصلي بالتقيد بأنظمة السير ؟ .

تسمح بعض الدول لشرطة السير فيها بتنظيم محاضر ضبط بالمخالفات وإحالتها على وزارة الخارجية التي تقوم بحفظها وتنبيه رئيس البعثة المختصة إلى ذلك شفهياً ، أو بمذكرة رسمية يمكنها أن ترفق بها محاضر المخالفات على سبيل الإعلام[1] . وتكتفي دول أخرى بلصق بطاقة سير تحذيرية على زجاج السيارة المخالفة للفت النظر . وتعتبر الطريقتان بمثابة عقوبة معنوية من شأنها أن تحول دون تكرار المخالفة حرصاً على السمعة والكرامة . وقد تجد الدول المضيفة نفسها أحياناً مضطرة إلى اتخاذ تدابير أكثر فاعلية ، كما حدث في واشنطن عام ١٩٦٤ ، بعد تكاثر المخالفات للأنظمة المتعلقة بأماكن وقوف السيارات ، فقد أصدرت سلطات المدينة مذكرة ألغت بموجبها نظام البطاقات التحذيرية وطلبت من رجال الشرطة تنظيم محاضر ضبط عادية بحق السيارات الدبلوماسية والقنصلية المخالفة ، لإلزام المخالف بدفع الغرامة إختيارياً والمثول أمام المحكمة ، فإذا تمنع رفع تقرير إلى وزارة الخارجية ، لتعذر إصدار مذكرة جلب بحقه . وإذا كان عدد المخالفات كبيراً امتنعت الوزارة عن منح رخص السير لهذه السيارات أو عن تجديدها . وأدى الإجراء إلى الحد من مخالفات السير[2] . ويحلو لنا ، بهذه المناسبة ، أن نستشهد بمقطع من الحكم الصادر في ١٩٥٨/١٢/١١ عن المحكمة البلدية للمخالفات في الأرجنتين حول هذه المخالفات :

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : «الدبلوماسية الحديثة» . المذكور . ١٩٧٣ . ص ٢٨٨ .
(٢) راجع نص المذكرة وتعليق وزارة الخارجية الأميركية عليها:
Lee: «Vienna Convention», PP. 126-127.

« تفهم المحكمة أن هؤلاء الموظفين (الدبلوماسيين والقنصليين) غير مستثنين من الالتزام بأحكام القوانين البلدية في بونس أيرس ، خصوصاً أنظمة السير ، لأن أي استنتاج آخر يؤدي إلى عدم إحقاق العدالة والإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون الذي يكفله الدستور . . . لقد قامت السلطات المحلية ، مراعاة لقواعد المجاملة الدولية ، بتخصيص أماكن لوقوف سيارات هؤلاء الموظفين أمام دور بعثاتهم . إلّا أن هذا لا يعني أن قواعد المجاملة الدولية تتيح لهم إيقاف سياراتهم في أي مكان يريدون ، أو قيادتها بسرعة فائقة ، أو خرقهم لقواعد المرور أو عرقلة السير أو تجاهل الإشارات الضوئية إلخ . . . فوضع ممثلي الدول الأجنبية لا يبوئهم مركزاً مميزاً يخولهم خرق القوانين بحرية »(١) .

النبذة الثالثة

الحصانة المدنية والإدارية للموظفين القنصليين

لا يتمتع الموظفون القنصليون بالحصانة تجاه القضاء المدني والإداري في الدولة المضيفة إلّا بالنسبة إلى الأعمال التي تتعلق بممارسة الوظائف القنصلية ، في حين أن الموظفين الدبلوماسيين يتمتعون بحصانة مدنية وإدارية كاملة ـ باستثناء حالات خاصة نصت عليها المادة /٣١/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ـ سواء أتعلق الأمر بممارسة الوظائف الرسمية أم بالنشاطات الخاصة . وبرزت إتجاهات للحد من حصانتهم المدنية وحصرها بأعمالهم الوظيفية . وظهر مؤخراً في أحكام بعض المحاكم إتجاه حديث يفرق بين البعثات كهيئات معنوية وبين موظفيها ، ويعتبر أن أحكام إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية تقتصر على تقرير الحصانة القضائية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وليس لبعثاتهم التي تخضع حصاناتها لقواعد القانون الدولي العام المتعلقة بحصانات الدول الأجنبية ، ويفرق بين أعمال السلطة Public acts التي تتمتع بالحصانة القضائية ، والأعمال الخاصة أو التجارية للدولة التي تخضع لاختصاص القضاء الأجنبي المحلي . وهذا ما سنعالجه في فقرتين .

---

(١) International Law Reports, Vol. 26, 1958 — 2, p. 535.

الفقرة الأولى
القواعد المتعلّقة بالحصانة المدنية والإدارية للموظفين القنصليين ومقارنتها بحصانة الموظفين الدبلوماسيين في هذا المجال

أولاً ـ القواعد المتعلقة بالحصانة المدنية والإدارية للموظفين القنصليين

لم يرد في اتفاقية فيينا القنصلية نص خاص بالحصانة المدنية ولكن النص عليها ورد في إطار الحديث عن الحصانة القضائية في الفقرة الأولى من المادة /٤٣/ التي وضعت معياراً عاماً لتلك الحصانة بمختلف أوجهها الجزائية والمدنية والإدارية ، وهو معيار الأعمال الوظيفية[١] ، بحيث تستثنى أعمال الموظفين والمستخدمين القنصليين التي يقومون بها وخلال ممارستهم للأعمال القنصلية من الخضوع لاختصاص محاكم الدولة المضيفة ، بينما تبقى أعمالهم الشخصية خاضعة لهذا الاختصاص . إلاَّ أن الفقرة الثانية من المادة /٤٣/ نصت على أحكام خاصة تتعلق بالمسؤولية المدنية للموظفين القنصليين فقط . وفيما يلي نص المادة /٤٣/[٢] :

«١ـ لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية .

٢ ـ إن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تسري ، مع ذلك ، على الدعاوى المدنية :

(أ) الناتجة عن عقد إرتبط به موظف أو مستخدم قنصلي دون أن يبرمه صراحة أو ضمناً بصفته منتدباً عن الدولة الموفدة .

(ب) أو التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع

---

(١) وهو المعيار عينه الذي اعتمدته المعاهدات القنصلية الثنائية، راجع مثلاً:
ـ المادة /١٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .
ـ الفقرة الثانية من المادة /١١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٢) تطبق أحكام هذه المادة على الموظفين القنصليين الفخريين أيضاً عملا بالمادة /٥٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

في أراضي الدولة المضيفة وسببته سيارة أو سفينة أو طائرة »[1] .

يتبين لنا من المادة /٤٣/ أن الموظفين القنصليين لا يتمتعون بأية حصانة مدنية أو إدارية بالنسبة إلى ما يقومون به بصفتهم الشخصية ، وإن وضعهم في هذه الحالة لا يختلف عن وضع بقية الأشخاص العاديين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة مع مراعاة مبادىء الاحترام في معاملتهم ، وإن مقاضاتهم ممكنة من أجل الالتزامات الخاصة التي يرتبطون بها كعقود الإيجارات وإصلاح المباني وشراء العقارات[2] والديون الشخصية[3] والأعمال التجارية[4] .

وينتج عن خضوعهم لاختصاص القضاء المحلي الإقرار بامكان تبليغهم محاضر الدعاوى والمذكرات القضائية والمثول أمام القضاء الذي يعود له وحده البت بطبيعة العمل موضوع الشكوى (عمل شخصي أو وظيفي) . وينبغي عند إجراء معاملات التبليغ مراعاة حرمة الدور القنصلية وإتمام التبليغ خارج الدور بواسطة المباشرين القضائيين[5] أو بواسطة وزارة الخارجية أو الهيئة التي تمثلها في الأقاليم ، وهي الطريقة الأفضل .

ويخضع الموظفون القنصليون كذلك لجميع إجراءات التنفيذ بالنسبة إلى

---

(١) شرط أن تكون هذه السيارة أو السفينة أو الطائرة مسجلة باسم الموظف القنصلي أو البعثة القنصلية . ونشير إلى أن الفقرة الثانية من المادة /٤٣/ قد أضيفت إلى النص الأساسي الذي ورد في مشروع لجنة القانون الدولي بناء على اقتراح من المملكة المتحدة:

U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 139; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 89.

وقد تضمن هذا الاقتراح كذلك فقرة إضافية عن التأمين ضد حوادث السيارات . وأقر المؤتمر الاقتراح وخصص للتأمين مادة مستقلة هي المادة /٥٦/ التي تحدثنا عنها . راجع :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 374 - 375, 160.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف «القانون الدبلوماسي» . المذكور . ص ٣٥٤ .

(٣) في نيسان (ابريل) ١٩٠٩ طلب إلى وزارة الخارجية الأميركية التوسط لتحصيل ديون مستحقة على موظف قنصلي سويدي يعمل في الولايات المتحدة، فكان ردها أن القناصل يخضعون لاختصاص القضاء المحلي بالنسبة إلى ديونهم الشخصية وأنه يحق للدائن ملاحقتهم وأنه لا يمكن اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية لحل نزاع يمكن للسلطة القضائية النظر فيه : راجع :

Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 726.

(٤) Moore: «Digest», Vol, 5, P. 61.

(٥) راجع احتجاج القنصل السوفياتي على تبليغه على درج القنصلية مذكرة قضائية عن حادثة المدرّسة السوفياتية Kasinkina التي سبق تفصيلها:

A.J.I.L., Vol. 43, PP. 45 and seq.

أعمالهم الخاصة فيمكن بالتالي إجراء الحجز على أموالهم الخاصة وتنفيذ سندات الدين الخاصة بحقهم في دوائر الإجراء مباشرة إذا أجازت ذلك قوانين الدولة المضيفة . ففي عام ١٨٩٣ مثلاً نقل وكيل قنصلي أميركي في النمسا إلى مركز آخر مخلّفاً وراءه ديوناً ، فحصل أحد الدائنين على أمر بحجز أمتعته الخاصة فرفض خلفه تسليمها مدعياً أنها مخصصة لتسديد ديون سلفه تجاه الخزينة الأميركية . وسوّي الأمر أخيراً بصدور أوامر له بتسليم الأمتعة للحاجز(١) . ويشترط دائماً عند اتخاذ الإجراءات التنفيذية عدم المس بالأملاك الرسمية وعدم خرق حرمة الدور القنصلية أو الأرشيف(٢) . ولا يمكن حجز أموال البعثة مثلاً ومنها الرواتب التي تدفعها لموظفيها قبل أن يتم دفعها لهم لأنها تعتبر قبل دفعها ملكاً للدولة الموفدة(٣) .

أما بالنسبة إلى الأعمال التي تتم خلال ممارسة الموظف أو المستخدم القنصلي أعماله القنصلية فانها تتمتع بالحصانة تجاه القضاء المدني والإداري والجزائي . وتتمتع جميع العقود التي يجريها الموظف القنصلي نيابة عن دولته بهذه الحصانة(٤) ، سواء أنصّ صراحة في العقد على أن الموظف قد تعاقد بوصفه ممثلاً لحكومته أو نيابة عنها ، أو ضمناً إذا تبين من أحكام العقد أو ظروفه أن تعاقد الموظف قد تم نيابة عن دولته . ففي عام ١٩٣٢ حكمت المحكمة المدنية في Lille (فرنسا) بحصانة القنصل البولندي العام المدنية معتبرة أن العقد الذي وقعه لاستئجار الدور القنصلية يشكل عملاً رسمياً(٥) .

---

(١) Moore: «Digest», Vol. 5, P. 63.

(٢) راجع كتاب وزارة الخارجية الأميركية الموجه إلى المفوضية التشيكية في واشنطن في ١٩٢٦/٥/١٧ :
Hackworth: «Digest», Vol. 4,P. 729.

(٣) في عام ١٩٣٢ صدر أمر تنفيذي إلى قنصل الولايات المتحدة في بولندا لحجز مرتب مستخدم قنصلي تسديداً لدين شخصي عليه . ولدى استشارة وزارة الخارجية الأميركية أفادت أن المستخدم القنصلي ليس موظفاً شخصياً عند القنصل العام وإنما هو موظف في القنصلية وأن مرتباته تشكل قبل دفعها له جزءاً من أموال الولايات المتحدة التي لا يمكن إخضاعها لاختصاص القضاء البولندي . راجع:
Hackworth: «Digest», Vol. 4,. P. 73.

كذلك راجع في المرجع عينه حادثة مماثلة وقعت في استامبول (ص، ٧٣).

(٤) راجع قضية Jones V. Le Tombe لعام ١٧٩٨ :
Moore: «Digest», Vol. 5, P. 64.

(٥) Annual Digest, 1931-1932, Case 183.

ولا يمكن إقامة الدعاوى على القناصل بصفتهم وكلاء لدولهم عن أعمالها التجارية أو عقودها الخاصة لمجرد تصديقهم على هذه العقود لأن التصديق عمل يدخل في صلب الوظائف القنصلية(١)

وتعتبر حصانة الموظف القنصلي بالنسبة إلى أعماله الوظيفية إمتداداً لحصانة دولته التي تحول دون خضوعها للاختصاص القضائي لمحاكم الدول الأجنبية . وللمحكمة ، إذا تمّ الإدلاء بالحصانة وتغيب الموظف القنصلي عن الحضور ، الحق في البت بموضوع الحصانة حتى في الدعاوى التي تستوجب تعيين محام إذا لم يتم هذا التعيين(٢) . ولاثبات الحصانة القضائية ينبغي إثبات الصفة القنصلية . وقديماً كان يحق للموظف إثبات صفته بشتى الطرق قبل الإدلاء بحصانته . أما اليوم فالممارسة الحديثة تقوم على اعتماد المحاكم رأي السلطة التنفيذية (وزارة الخارجية) . ففي بريطانيا ، مثلاً ، تكتفي المحاكم بإبراز نسخة من اللائحة الدبلوماسية التي تنشرها سنوياً وزارة الخارجية أو بإبراز شهادة منها تثبت الصفة . ويتم منح هذه الشهادة بناء على طلب من المدعى عليه إلى وزارة الخارجية أو بناء على طلب من المحكمة الناظرة في القضية . وفي الولايات المتحدة يقوم المدعي العام بإعلام المحاكم بصفة الموظف القنصلي أو الدبلوماسي بعد تلقيه المعلومات اللازمة من وزارة الخارجية الأميركية . وفي فرنسا تطلب المحاكم من وزارة الخارجية تزويدها بصفة المدعى عليه . وفي لبنان تستعين المحاكم برأي وزارة الخارجية(٣) . ورأي

---

(١) في إحدى القضايا حكمت محكمة الاستئناف الأميركية بأن مجرد مصادقة القنصل الأرجنتيني على فواتير قنصلية لا تجعله ممثلاً لدولته يمكن إقامة الدعوى عليها بواسطته:

(Service of Process).

«AForeign Consul is not by virtue of his office the agent of the government he represents or of its citizens who may serve for the purpose of the service of process».

راجع:

A.J.I.L., Vol. 59, 1965, P. 162.

(٢) راجع حكم محكمة بداية بيروت المدنية، الغرفة الخامسة، قرار رقم ١٦ تاريخ ١٩٨٠/٥/٩، (دعوى نديم الحداد ورفاقه / جمهورية بولونيا) المنشور في: مجلة الشرق الأدنى ـ دراسات في القانون، التي تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف في بيروت. العددان ٣١و ٣٢، سنة ١٩٨٠، ص ٢٨٨ . وكذلك في مجموعة اجتهادات حاتم، الجزء ١٧٣، ١٩٨١، ص ٣٩٢ ـ ٤٠٤.

(٣) راجع حكم محكمة استئناف بيروت المدنية، الغرفة الخامسة، تاريخ ١٩٧٣/٤/١٦ في قضية

السلطة التنفيذية في تحديد صفة الموظف ليس ملزماً للمحاكم وخصوصاً في الدول التي تعتمد مبدأ فصل السلطات ، إلاّ أنه يسهم إلى حد كبير في تكوين قناعاتها . وإذا ما تقررت صفة الدبلوماسي تقررت حصاناته ووجب على المحكمة التوقف عن النظر في الدعوى[1] . أما إذا تقررت صفة الموظف القنصلي فإن على المحكمة التأكد من صفة العمل لمعرفة ما إذا كان وظيفياً أو شخصياً للقول باختصاصها أو عدمه .

ولا حاجة بنا لتكرار ما قلناه حول المعيار الذي تعتمده المحاكم للتفريق بين الأعمال الوظيفية وغير الوظيفية ، وحول شمول الحصانة القضائية المستخدمين القنصليين والموظفين القنصليين الفخريين باستثناء من كان منهم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة ، وحول مسؤولية الموظفين والمستخدمين القنصليين المدنية عن حوادث السيارات والسفن والطائرات . ونكتفي هنا بذكر بعض القضايا المتعلقة بالحصانة المدنية للقناصل ، إضافة الى القضايا التي ذكرناها سابقاً عند بحثنا للحصانة الجزائية :

١ - في عام ١٩٤٥ ، أصدرت محكمة بداية بيروت المختلطة حكماً جاء فيه أنه لا يمكن إخضاع القناصل للمحاكم اللبنانية من أجل الأعمال التي أجروها أثناء قيامهم بوظائفهم[2] .

٢ - في عام ١٩٢٧ رفعت دعوى على القنصل الأميركي في إيطاليا من أجل دفع تعويض صرف من الخدمة لأحد موظفي القنصلية السابقين فطلبت وزارة الخارجية الأميركية إلى قنصلها توجيه رسالة إلى المحكمة يعلمها فيها أن

وكالة تاس . وقد استندت النيابة العامة لتحديد صفة الوكالة وحصانتها إلى مطالعة المستشار القانوني لوزارة الخارجية والمغتربين (النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٧٣، ص ١٥٣).

(١) راجع حول طرق الإدلاء بالحصانة الدبلوماسية:

Sen, B: «Handbook», PP. 133-140.

(٢) راجع مقالة جان باز: «الحصانة الدبلوماسية». النشرة القضائية، ١٩٥٠، ص ٣٩٠.

كذلك راجع حكم محكمة بداية بيروت، الغرفة المدنية الثانية، رقم الحكم ٧٢١ تاريخ ١٩٤٩/٩/٢٨، الذي قضى بعدم سماع دعوى رفع الحجز عن سيارة صادرها مكتب أموال الأعداء. وكانت الدعوى موجهة ضد قنصل فرنسا (اجتهادات حاتم، الجزء ٣، ١٩٥٦، ص ٥٣).

قواعد القانون الدولي تمنح الدول حصانة قضائية تحول دون الإدعاء عليها أمام محاكم الدول الأخرى ، وأن هذه الحصانة تمتد إلى وكلائها عندما لا يعملون بصفتهم الشخصية[1] .

٣ ـ في عام ١٩٤٥ رفعت إمرأة فرنسية دعوى على القنصل الفرنسي في Mauritis طالبت فيها بالتعويض عن الضرر الذي لحقها لعدم منحها جواز سفر قبل توقيعها قسماً بالولاء للحكومة الفرنسية الموقتة . فقررت المحكمة رد الدعوى لتعلقها بممارسة القنصل لوظائفه الرسمية[2] .

٤ ـ في عام ١٩٤٨ أكدت المحكمة الأميركية أن مجرد توقيع القنصل السوفياتي العام تعهداً بضمان عقد إيجار مدرسة لأولاد الموظفين السوفيات لا يخرج العقد من اختصاص القضاء الأميركي لأن البناء استعمل كمدرسة وليس للأعمال الإدارية القنصلية[3] .

٥ ـ في عام ١٩٤٨ قررت محكمة إستئناف الجزائر إخلاء قنصل فرنسي منزلاً إستأجره لأن القناصل يخضعون للاختصاص القضائي المحلي بالنسبة الى عقود أجروها بصفتهم الشخصية[4] .

٦ ـ في عام ١٩٦٠ أقام طبيب أميركي دعوى على موظف قنصلي في القنصلية الكندية العامة في نيويورك طالب فيها بتعويض عن ضرر لحقه بسبب إغراء الموظف له بالهجرة إلى كندا ، فحكمت المحكمة الأميركية برد الدعوى لأن القنصل كان يعمل في نطاق وظائفه القنصلية التي تتضمن إعطاء النصائح بالهجرة إلى بلاده[5] .

---

(١) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 732.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 775.

(٣) Ibid. P. 778

(٤) A.J.I.L., Vol. 44, 1950. P. 422.

(٥) International Law Reports, Vol. 31, 1966, PP. 396-398.

راجع كذلك قضية Hallberg V. Pombo Argaez. التي قررت فيها محكمة استئناف باريس عام ١٩٦٣ أن لا حصانة دبلوماسية للقناصل خارج أعمالهم الوظيفية وبالتالي فإن النزاع حول عقد إيجار الشقة الخاصة يخضع لاختصاص المحكمة (شقة نائب القنصل الكولومبي في باريس) . راجع : Ibid. Vol. 44, 1972, P. 190

ثانياً ـ الحصانة المدنية للموظفين الدبلوماسيين والاتجاه إلى الحد منها

استقر العرف الدولي فترة طويلة على إقرار الحصانة القضائية المطلقة ، الجزائية والمدنية والإدارية ، للموظفين الدبلوماسيين عن أعمالهم الرسمية والشخصية لكونهم ممثّلين لدولهم وللحؤول دون عرقلة أعمالهم . وتكرست هذه الحصانة في نص التشريعات الوطنية(١) ، وفي اتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام ١٩٢٨ . وكان مبدأ هذه الحصانة قد تعرض للاهتزاز منذ أواخر القرن التاسع عشر بالنسبة إلى شقه المدني دون الجزائي . وحدث ذلك مع ظهور تيار يدعو إلى استثناء الأعمال الخاصة للدبلوماسي من أحكام الحصانة القضائية المدنية وإخضاعها بالتالي لاختصاص القضاء المحلي(٢) . وأخذت بعض المحاكم وعلى رأسها المحاكم الإيطالية ، بهذا الاتجاه . ففي عام ١٩١٥ قضت محكمة التمييز في روما ، في قضية Re Rinaldi بإخضاع أعمال الدبلوماسي الشخصية لاختصاص القضاء الايطالي(٣) . وفي عام ١٩٢٢ أكدت المحكمة عينها موقفها في قضية أقيمت ضد موظف دبلوماسي أميركي لإجباره على إخلاء شقة استأجرها ، معتبرة أن فكرة الحصانة المطلقة تقوم على نظريات تتنافى مع مفهوم العدالة وأحكام القانون ، لأنه من غير المعقول أن يستدين دبلوماسي أو يتعاقد دون أن تكون هناك وسيلة لإلزامه بالايفاء بتعهداته(٤) . وفي عام ١٩٢٨ أكدت محكمة روما المدنية الموقف عينه بإعلان اختصاصها للنظر في دعوى موجهة ضد السفير المكسيكي حول نزاع ناجم عن

---

(١) كالقانون الهولندي لعام ١٦٧٩ ، وقانون الملكة آن البريطاني لعام ١٧٠٨ ، ومرسوم /١٣/ فنتوز Ventose للسنة ٢ (١٧٩٤) في فرنسا، والمرسوم السوفياتي الصادر في ١٩٢٧/١/١٤ .

(٢) أقرت المادة /١٦/ من مشروع التقنين الذي أعده معهد القانون الدبلوماسي (عام ١٨٩٥ ـ ١٨٩٦) بخضوع العقود التجارية التي يجريها الدبلوماسي بصفته الشخصية والعقارات التي يملكها بهذه الصفة لاختصاص القضاء المحلي. وهذا ما فعلته المادة /٢٧/ من مشروع التقنين الذي أعده المعهد الأميركي للقانون الدولي عام ١٩٢٧ .

(٣) راجع :
— Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 559.
— Moore: «Digest», Vol. 4, P. 550.

(٤) راجع :
— Annual Digest 1919 — 1922, Case 202
— Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 548.

عقد شراء عقار لاستعماله كمقر للسفارة[1] . وفي عام ١٩٣٤ أخذت محكمة فلورنسا بالاتجاه عينه فرفضت منح الحصانة القضائية لسفير تشيلي لدى الفاتيكان بالنسبة لحادث سيارة نجم عنه إضرار بالغير ، معتبرة أن هذا الحادث يقع خارج نطاق ممارسة الدبلوماسي لوظائفه[2]

وهذا الاتجاه الايطالي نحو حصر الحصانة القضائية المدنية للدبلوماسي في نطاق أعماله الوظيفية ومساواتها بالتالي بحصانة الموظف القنصلي القضائية ، توقف عام ١٩٤٠ بعد الانتقاد الشديد الذي تعرض له وصدور حكم في هذا العام ، عن محكمة النقض الإيطالية ، قضية (De Meeus V.Forzán) يعترف بأن الاجماع الذي يقوم عليه العرف الدولي يقضي بمنح الحصانة الدبلوماسية على أساس واسع والإقرار بالتالي للدبلوماسي بحصانة قضائية كاملة حتى بالنسبة إلى أعماله الشخصية التي تشكل الأساس الضروري لممارسة أعماله الوظيفية[3] . وفي عام ١٩٥٤ استندت محكمة روما إلى هذا الحكم فأقرت بالحصانة المطلقة للموظف الدبلوماسي[4] . وكان الإجتهاد في بعض الدول مثل بريطانيا[5] وفرنسا والولايات المتحدة ولبنان[6] ، قد استقر على ذلك .

---

(١) راجع : — Annual Digest, 1927-1928, Case 247

— Hackworth: «Digest», P. 550.

(٢) راجع : — Annual Digest, 1933-1934, Case 164.

(٣) راجع : Annual Digest, 1938-1940, Case 104.

(٤) راجع :

Sen B: «Handbook», P. 119.

(٥) ففي قضية In re Republic of Bolivia Exploration Syndicate Ltd. لعام ١٩١٤ رفض القضاء الإنكليزي دعوى على مدير شركة خاصة أخضعت للتصفية لكونه يعمل سكرتيراً ثانياً في مفوضية بيرو مع أن عمله كمدير يعتبر عملاً خاصاً لا علاقة له بوظيفته الدبلوماسية. راجع :

Sen: «Handbook», P. 116.

(٦) أكد حكم لمحكمة بداية بيروت، رقم ٣٦٤، تاريخ ١٩٤٩/٥/١٨، الحصانة القضائية المدنية التي يتمتع بها مستشار السفارة الفرنسية في بيروت حتى بالنسبة إلى الأعمال التي تخرج عن نطاق وظائفه، معتبراً أن هذه الحصانة تتعلق بالنظام العام (النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٥٠، ص ٦٤٧ - ٦٤٨). كذلك راجع قرار محكمة بداية بيروت الغرفة المدنية الأولى، رقم ٣٤ تاريخ ١٩٤٨/٣/٢٣ (النشرة القضائية اللبنانية ١٩٤٨، ص ٤٠٩ - ٤١٠).

وكان للاتجاه الداعي إلى تقييد الحصانة القضائية المدنية للموظفين الدبلوماسيين أثر في اتفاقية فيينا الدبلوماسية ، فجاءت المادة /٣١/ منها تنص على مبدأ الحصانة القضائية دون تمييز بين الأعمال الرسمية أو الشخصية وتضع قيوداً ثلاثة للحصانة القضائية المدنية[١] .

تنص المادة على ما يلي :

« يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة بالنسبة إلى القضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها . ويتمتع كذلك بالحصانة بالنسبة إلى قضائها المدنى والإداري ، إلاّ في الحالات التالية :

(أ) الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة .

(ب) الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له وذلك بالأصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة .

(جـ) الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية » .

ونصت الفقرة الثالثة من المادة على إمكان إخضاع الدبلوماسي للإجراءات التنفيذية في الحالات الثلاث المذكورة بشرط عدم المساس بحرمة شخصه أو منزله .

ومما لا شك فيه أن هذه الإستثناءات الثلاثة منطقية . فاستثناء الدعاوى العينية المتعلقة بالعقارات الخاصة يتلاءم مع مبدأ قانوني ثابت يقر للدولة بحقها في السيادة الكاملة على أراضيها وباختصاصها القضائي المطلق بالنسبة إلى

(١) راجع مناقشات المادة خلال المؤتمر:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 166-169.

المسائل العقارية[١] ، مع العلم بأن المادة /٣١/ تركت العقارات التي يحوزها الدبلوماسي نيابة عن دولته لاستخدامها في أغراض البعثة مشمولة بالحصانة . وبالنسبة إلى دعاوى الإرث والتركات فمن المهم عدم ادعاء الحصانة القضائية لعرقلة الإجراءات القانونية المتعلقة بحصر الإرث وتوزيع التركات وتحريرها ، إذا ما كان الدبلوماسي ، بصفته الشخصية ، لا بصفته ممثلاً لدولته أو بالنيابة عنها ، منفذاً للتركة أو مديراً لها أو وارثاً أو موصى له . وبالنسبة إلى الدعاوى المتعلقة بالنشاط المهني أو التجاري الخاص فمن المنطقي إخضاع مثل هذا النشاط لاختصاص القضاء المحلي باعتبار أنه يحظر على الدبلوماسي تعاطي أي عمل مكسب في الدولة المضيفة لتعارضه مع وظيفته الدبلوماسية . بل قد يؤدي تعاطيه هذه الأعمال إلى اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه . وليس من المنطقي حرمان الأشخاص الذين تربطهم بالدبلوماسي علاقات من هذا النوع من حقوقهم بسبب حصانته القضائية .

ونشير إلى أن بعض الباحثين أكدوا ، بعد توقيع إتفاقية فيينا الدبلوماسية ، التي تعتبر ملزمة للدول الأعضاء فيها ، على أن الإستثناءات الثلاثة في المادة /٣١/ قد وردت على سبيل المثال لا الحصر . وحتى لو أنها وردت على سبيل الحصر فإن الاتفاقية تبقى مجرد تقنين للقواعد الحديثة حاولت التوفيق بين الآراء المتعارضة والتفسيرات المختلفة للدول ويمكن بالتالي مد أحكامها لتشمل حالات أخرى سهت عن تعدادها . ولا يجب بأي شكل منح الدبلوماسي حصانة مدنية مطلقة والحؤول دون إحقاق العدالة في أمور لا تتعارض أبداً مع أعماله الرسمية كحالة إخلاله بالتزاماته العائلية مثلاً[٢] .

إن الرأي القائل بتجاوز أحكام إتفاقية فيينا والعودة إلى وضع ، تخلى عنه الاجتهاد منذ عدة سنوات ويحصر حصانة الدبلوماسي في نطاق أعماله

---

(١) وهذا الاستثناء نادى به فقهاء القانون الدولي منذ مدة طويلة. راجع:
— Sen, B: «Handbook», P. 121.
— Vattel: «Le Droit des Gens», Vol. 4, Ch. 8, Parag. 115.
— Pradier Fodieré: «Cours de Droit Diplomatique», Vol. 2, P. 139.

(٢) راجع بحث الدكتورة عائشة راتب: «الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين»، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢١، ١٩٦٥، ص ١٠٢ - ١٠٣.

الرسمية ، هو رأي خطير لأنه يمنح الدولة المضيفة سلاحاً تسلطه على الدبلوماسي متى شاءت ، باعتبار أنه يعود لمحاكمها تقرير ما إذا كان الفعل شخصياً أم وظيفياً ، وفي كل هذا تناقض مع الصفة التمثيلية للدبلوماسي ، ومع ضرورة تأمين ممارسة وظائفه بكل حرية ، ومع الغاية التي وضعت من أجلها إتفاقية فيينا وأمثالها من الاتفاقيات الدولية التي تهدف الى توحيد قواعد القانون الدولي وتعميمها على الدول .

وبالنسبة إلى إجراءات تبليغ أوراق الدعاوى المقامة على الدبلوماسيين، يذهب بعضهم إلى عدم جوازها مطلقاً ، بينما يرى بعضهم الآخر أن مبدأ وجاهية المحاكمة ، وهو من المبادىء الأساسية ، يقضي بوجوب تبليغ المدعى عليه الأوراق القضائية وموعد المحاكمة ، وله أن يرفض تبلغها أو يشترط عدم تبلغها بالطرق العادية بل بالطرق الدبلوماسية ، أي عن طريق وزارة خارجية الدولة المضيفة . وللجهة المدعى عليها الحق في رفض تبلغ الأوراق وإعادتها مع مذكرة جوابية إلى تلك الوزارة مع الإدلاء بالحصانة القضائية وللمحكمة عندها محاكمة المدعى عليه غيابياً والبت بموضوع الحصانة أولاً[1] . ونحن من مؤيدي هذا الرأي الثاني .

إن المحاكم التي وجدت نفسها أمام قاعدة دولية متينة تحول دون ملاحقة الموظفين الدبلوماسيين قضائياً بالنسبة إلى أعمالهم الرسمية والشخصية ، ودون ملاحقة الموظفين القنصليين بالنسبة إلى أعمالهم الوظيفية ، استطاعت أن تجد لنفسها مخرجاً قانونياً خاصاً يمكنها من الحد من احكام الحصانة القضائية المدنية يتمثل بالتمييز بين حصانة البعثات كمؤسسات معنوية وبين حصانات موظفيها ، بحيث تطبق على الأولى قواعد القانون الدولي العرفي المتعلقة

---

(١) راجع قرار محكمة بداية بيروت رقم ٨٠/١٦، دعوى نديم حداد ورفاقه /جمهورية بولونيا. مجلة الشرق الأدنى، جامعة القديس يوسف (كلية الحقوق)، بيروت، ١٩٨٠، العددان ٣١ و٣٢ ص ٢٨٩ - ٢٩٠.

وعملا بالمادة /٤١٤/ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني الجديد (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٠ الصادر في ١٩٨٣/٩/١٦ والمنشور في ملحق عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٠ تاريخ ١٩٨٣/١٠/٦) «إذا كان التبليغ موجهاً إلى ممثل لدولة أجنبية أو لمنظمة أو هيئة دولية أو لأحد مبعوثيها في لبنان فيتم عن طريق وزارتي العدل والخارجية في لبنان بموجب كتاب بنسختين تعيد الجهة المبلغ إليها النسخة الثانية مؤرخة وموقعة منها إلى المحكمة الآمرة بالتبليغ».

بحصانات الدول ، وتطبق على الثانية الأحكام التي أقرتها إتفاقيتا فيينا الدبلوماسية والقنصلية . فما هو هذا الاجتهاد الحديث ؟ وما هي محاذيره ؟

الفقرة الثانية

بين حصانة البعثات كمؤسسات معنوية وحصانة موظفيها

برزت مؤخراً نظرية حديثة تميز بين حصانة البعثات الدبلوماسية والقنصلية وحصانة موظفيها في القضايا المدنية ، وتعتبر أن حصانة البعثات القنصلية ترتبط بقواعد حصانة الدول ولا تنظمها أحكام إتفاقيتي فيينا ، وإن هذه البعثات تخضع بالتالي لاختصاص القضاء المحلي بالنسبة إلى العقود التي تجريها ولا تشكل أعمال سلطة . وسنعرض أولاً لهذه النظرية في ضوء اجتهادات المحاكم التي أخذت بها ، ثم نستعرض محاذيرها ونستشهد ببعض الاجتهادات التي رفضتها .

أولاً ـ عرض النظرية والاجتهادات التي أخذت بها

لا يمكن إخضاع أعمال أية دولة ذات سيادة لاختصاص محاكم دولة أخرى ، عملاً بالمبدأ المعروف Par in parem non habet imperium . ودرجت المحاكم الوطنية على إعلان عدم اختصاصها عند الإدعاء على دولة أجنبية أمامها[1] . واستناداً إلى هذا المبدأ تقرر منح الحصانة القضائية للموظفين القنصليين عن أعمالهم الوظيفية باعتبارها أعمالاً للدولة الموفدة يمارسها الموظف القنصلي نيابة عنها . واعتبر الموظف الدبلوماسي ممثلاً لسيادة دولته ومنح الحصانة القضائية المطلقة باعتبارها جزءاً من حصانة دولته .

ومع اشتداد نشاط الدولة في المجتمع المعاصر وممارستها أنواعاً من النشاط كانت في السابق تقتصر على الأفراد ، برزت نظرية حديثة تدعو إلى الحد من حصانة الدول لأن فكرة الحصانة هي في حد ذاتها فكرة استثنائية يجب أن تقف عند الحد المعقول لأن القول بالحصانة المطلقة للدول يلائم حضارات العصور الوسطى ولا ينسجم مع المبادىء الديمقراطية الحديثة . وهذه النظرية تنادي بالتمييز بين أعمال الدول العامة ، أو أعمال السيادة (أعمال

(١) Sen, B: «Handbook», P. 372.

السلطة) أو ما يسمى Jure imperru ، وبين الأعمال العادية أو التجارية للدولة التي تشابه أعمال الأفراد Jure gestionis ، وتستفيد الأولى من الحصانة القضائية ولا تخضع بالتالي للاختصاص القضائي للدول ، بينما لا تتمتع الثانية بأية حصانة قضائية وتخضع لاختصاص القضاء المحلي[1] .

إن موضوع حصانة الدول يخرج عن نطاق بحثنا ، ولكننا سنعالج منه الجانب الذي يعنينا . ومن المهم أن نؤكد أن هذا الاتجاه الذي لم يعتمد بعد بشكل نهائي في جميع الدول قد بدأ يتخذ شكل القاعدة الدولية في الدول التي أخذت محاكمها به ، كالمحاكم الإيطالية ، وهي الرائدة في هذا الاتجاه ، إذ أنها تميز منذ وقت طويل بين Atti d'Impero وAtti Digestione ، والمحاكم المصرية والإسكندنافية والفرنسية والألمانية والبلجيكية والنمساوية والأميركية[2] . وأخذت المحاكم اللبنانية به ، ففي التعميم رقم ٣٠ الصادر عن وزير العدلية في ١٩٥٠/٦/١ ، ورد ما يلي :

« تحيل إلينا المراجع القضائية ، حيناً بعد حين ، دعاوى مقدمة لدى القضاء المحلي على دولة أجنبية بشخص رئيس حكومتها أو ممثلها في لبنان ، وتطلب إلينا إجراء التبليغات القانونية بالطرق الدبلوماسية . ورغبة في إيجاد حل ملائم يتخذ قاعدة يصير العمل بها لدى جميع المراجع القضائية ، عرضت القضية على مجلس الوزراء فوافق على نظرية هذه الوزارة القاضية بأنه ينبغي التفريق بين الأعمال التي تنبثق عن سيادة الدولة والأعمال التي ليست سوى أعمال مدنية أو تجارية . فالحصانة لا تشمل إلاّ الأولى ، أما الثانية فإنه يمكن بشأنها دعوة الدولة الأجنبية أمام القضاء المحلي . وعلى هذا الأساس لا يمكن دعوة دولة أجنبية أمام المحاكم اللبنانية إلاّ إذا كانت الدعوى تتعلق بأعمال مدنية أو تجارية تقوم بها الدولة . أما فيما يختص بالأعمال التي تنبثق عن سيادة الدولة فلا يمكن دعوتها أمام المحاكم اللبنانية وبالتالي لا يمكن إجراء أي تبليغ بشأنها »[3] .

---

(١) راجع : — Ibid. PP. 372-379.
كذلك راجع بحث الدكتورة عائشة راتب. المذكور. ص ٩٧٠.

(٢) راجع بالتفصيل مواقف هذه المحاكم والقضايا التي بتت فيها، في:
— Sen, B: «Handbook», PP. 374-402.

(٣) راجع: النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٥٠، التعاميم، ص ٨ .

وفي الدعوى التي أقامها دوري شمعون على وكالة تاس السوفياتية ، اعتبرت الغرفة الخامسة في محكمة إستئناف بيروت المدنية أن الوكالة تقوم بأعمال السلطة العامة ولا تمارس أي عمل تجاري أو إقتصادي وتتمتع بالتالي بالحصانة القضائية . وكان ذلك رأي المستشار القانوني لوزارة الخارجية والمغتربين بتاريخ ١٩٧١/١١/٢٨ في مطالعته بالقضية التي أحيلت على النيابة العامة[١] .

وفي دعوى مصرف الشرق العربي في دمشق ضد الشركة المالية والصناعية والتجارية ورفاقها ، قررت محكمة استئناف بيروت (الغرفة المدنية الأولى) ، في ١٩٦٩/٣/٢٧ ، إمكان مقاضاة الدولة الأجنبية عن نشاطها التجاري أمام المحاكم اللبنانية دون جواز حجز أموالها عملاً بالمادة /٥٩٤/ من أصول المحاكمات المدنية التي تمنع حجز أموال الدول الأجنبية[٢] .

واعتمدت محاكم بعض الدول ، وعلى رأسها المحاكم الايطالية والسويسرية والألمانية ، هذه النظرية التي تفرق بين أعمال السيادة والأعمال التجارية الخاصة للدول للقول بنظرية جديدة تقضي باخضاع البعثات القنصلية والدبلوماسية ، كهيئات معنوية ، وأحياناً باخضاع موظفيها لاختصاص القضاء المحلي . وتقوم هذه النظرية على التفريق ، في حقل العقود المدنية ، بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية وبين موظفيها ، معتبرة أن اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية قد وضعتا قواعد الحصانة القضائية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين ، وليس للبعثات الدبلوماسية والقنصلية كهيئات معنوية . لذلك فإن العقود التي ينظمها الموظفون الدبلوماسيون أو القنصليون

---

(١) راجع: النشرة القضائية اللبنانية، ١٩٧٢، اجتهادات المحاكم، ص ١٥٣ ـ ١٥٨.

(٢) قرار رقم ٤١٢/٢٣٥ تاريخ ١٩٦٩/٣/٢٧ . مجلة العدل، السنة الثالثة، العدد الرابع، ١٩٦٩، قسم الاجتهاد، ص ٥٣٩ ـ ٥٤٠ .

ونشير إلى حكم لمحكمة التمييز اللبنانية، الغرفة الثانية، قرار رقم ٥٣ في ٢١ /١٩٥٨/٨، (النشرة القضائية، ١٩٥٨، اجتهادات المحاكم، ص ٧١٨ ـ ٧١٩) جاء فيه: «إن الرأي الحديث الرامي إلى اعتبار الدول الأجنبية كالأفراد الأجانب إن هي تعاطت أعمالاً تجارية لم تقبل به غالبية المحاكم في فرنسا ولا أقرت به غالبية العلماء، ولو أخذنا به فرضاً فإن صفقة شراء معدات وأسلحة حربية لا تعتبر من الأعمال التجارية، فالدولة لم تشتر الأسلحة من أجل بيعها بل استهدفت تدعيم قواتها الخ. . »وفي الواقع فإن أعمال شراء أسلحة للجيوش هي أعمال سلطة لا تخضع بأي شكل للقضاء المحلي ولا يدخل في نطاق الأعمال التجارية.

بصفتهم الشخصية ، أو الأعمال التي تترتب عليها مسؤ وليتهم المدنية ، تخضع للقواعد التي نصت عليها الاتفاقيتان ، أما العقود التي تنظمها البعثات أو ينظمها هؤلاء الموظفون باسمها فلا تخضع لأحكام الاتفاقيتين بل تطبق عليها القواعد التي ترعى حصانات الدول وفقاً للمبادىء المعتمدة في حقل القانون الدولي العام التي تميز بين أعمال السيادة أو السلطة والأعمال الخاصة أو التجارية . واستناداً إلى ذلك فإن عقود إيجارات دور البعثات وعقود صيانتها وشراء مفروشاتها وما شابه ذلك من العقود الخاصة التي لا تشكل أعمال سيادة ، تخضع لسلطة القضاء المحلي للدولة المضيفة[1] ولا تتمتع بأية حصانة قضائية .

وتوضيحاً لهذه النظرية نعرض حكمين شهيرين ، صدر الأول عن المحكمة العليا في سويسرا في عام ١٩٦١ ، والثاني عن المحكمة العليا في ألمانيا في عام ١٩٦٣ والاثنان يتعلقان بعقود نظمتها بعثات دبلوماسية . ومثل هذه الأحكام تسري كذلك على العقود التي تنظمها البعثات القنصلية ، إذ لا فارق بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية كهيئات معنوية ، فهي مؤسسات للدولة الموفدة تمارس بواسطتها علاقاتها الدولية كدولة ذات سيادة .

١ ـ حكم المحكمة الفدرالية في سويسرا ، في عام ١٩٦١ ، في دعوى مدام أكس على الجمهورية العربية المتحدة. ـ في عام ١٩٥١ ، أجّرت السيدة أكس منزلاً في مدينة فيينا (النمسا) للسفارة المصرية لاستخدامه مقراً لها ومنزلاً للسفير المصري . واتفق في العقد على دفع بدل الإيجار في بنك سويسري وعلى اختصاص المحاكم السويسرية للنظر في أي خلاف ينجم عن العقد . وفي عام ١٩٥٧ أقامت السيدة المذكورة دعوى أمام المحاكم السويسرية مطالبة بفسخ العقد وبتعويض كبير لإخلال السفارة المصرية بالتزاماتها المنصوص عليها فيه . وأثارت الحكومة المصرية حصانتها القضائية لكونها مستأجرة البناء لإيواء بعثتها ، وأدلت بعدم اختصاص القضاء السويسري

(١) تكلف الدولة المضيفة عادة بعثتها الدبلوماسية في الدولة الموفدة تبليغ وزارة خارجية هذه الدولة أوراق الدعوى المقامة على هذه الدولة باعتبارها مالكة للدور الدبلوماسية أو القنصلية أو مستأجرة لها، وذلك لتحاشي تبليغ الأوراق إلى البعثة لما قد يثيره ذلك من إشكالات تتعلق بحصانتها الدبلوماسية.

للنظر في أعمالها . وأثارت حصانتها كذلك ضد إجراءات الحجز على أموالها المودعة في البنوك السويسرية . وصدر الحكمان ، البدائي والاستئنافي ، عليها غيابياً لرفضها تبلغ أوراق الدعوى التي وجهت إليها بواسطة السفارة السويسرية في القاهرة . وقضى الحكمان بحجز أموالها المودعة في البنك السويسري ، مما اضطرها إلى رفع القضية إلى المحكمة الفدرالية العليا متذرعة بمخالفة مبدأ الحصانة القضائية للدول الأجنبية .

وصدر حكم المحكمة الفدرالية العليا مفرقاً بين تصرفات الدول الأجنبية التي تجريها بمقتضى سيادتها وبين تصرفاتها التي تدخل في نطاق القانون الخاص ، واعتبر أن عقد الايجار هو من التصرفات الأخيرة ولا يمكن بالتالي منحه أية حصانة قضائية . واستشهدت المحكمة باجتهادات القضاء في بعض الدول مثل اجتهاد القضاء في النمسا حيث يوجد العقار ، واجتهاد القضاء المصري وهو قضاء الدولة المدعى عليها ، إضافة إلى اجتهاد القضاء الايطالي وهو أول المنادين بهذا التفريق ، واجتهاد القضاء البلجيكي والفرنسي . وذهبت المحكمة بعيداً بنفيها كل حصانة للدولة المصرية تحول دون اتخاذ إجراءات تنفيذية بحق أموالها المودعة لدى البنوك السويسرية تحصيلاً لحقوق استحقت نتيجة لإخلال الحكومة المصرية بالتزاماتها التعاقدية[1] .

٢ ـ حكم المحكمة الدستورية العليا في ألمانيا الفدرالية في عام ١٩٦٣ . ـ أقام أحد المصانع الألمانية دعوى أمام محكمة كولونيا ، عام ١٩٦١ ، مطالباً بدفع مبلغ من المال مع فوائده لقاء إصلاحات أجراها في مبنى إحدى السفارات بأمر من السفير . وردت المحكمة الدعوى بحجة الحصانة القضائية الممنوحة للسفارات الأجنبية ، فرفعت القضية إلى المحكمة الفدرالية الدستورية العليا التي تكون أحكامها ملزمة لبقية المحاكم حسب التشريعات الألمانية . واستندت المحكمة إلى اجتهاد بعض المحاكم الأجنبية وأكدت على اختصاص المحاكم الألمانية للنظر في الدعوى بسبب تعلقها بأعمال الإدارة

---

(١) راجع :

Journal du Droit Internaional, Anné - 88, 1961, Vol. 2, PP. 460-464.

كذلك دراسة للمحامي المصري محمد فتحي المسلمي حول مدى جواز تمسك سفارة الجمهورية اللبنانية في القاهرة بالحصانة الدبلوماسية في صدد إنهاء عقد إيجار لبناء مفروش ص ٩ و١٠ .

العادية ، وبسبب عدم وجود قاعدة في القانون الدولي تمنع المحاكم الألمانية من النظر في نشاط الدول الأجنبية الذي يخرج عن نطاق السيادة . وقررت المحكمة أن وصف عمل الدولة الأجنبية وتحديد طبيعته كعمل سيادة أو عمل إدارة يتمان وفقاً لقواعد القانون المحلي للمحكمة . واستنتجت أن العمل موضوع الدعوى هو عمل إدارة عادي يخضع لاختصاص القضاء المحلي الألماني[1] .

واعتمدت وزارة الخارجية الألمانية على هذا الحكم في دراسة لها حول مدى الحصانة المعمول بها في ألمانيا أرفقتها بمذكرة وجهتها سفارتها في بيروت إلى وزارة الخارجية اللبنانية في ١٩٨١/٢/٢ ، تحت رقم ٨١/١٦ تتعلق بتبليغ الحكومة اللبنانية إستحضاراً للمثول أمام المحاكم الألمانية في دعوى مقامة عليها بوجه السفير اللبناني لعدم وفائه بوعود قطعها عند استئجاره دار السفارة باسم الحكومة اللبنانية . وتكرس الدراسة الاتجاه الحديث المعتمد في الفصل بين حصانات الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وحصانات البعثات ، وتشير إلى حكم المحكمة الدستورية العليا للقول بخضوع البعثات لاختصاص القضاء الألماني بالنسبة إلى العقود التي لا تشكل أعمال سيادة مؤكدة إستقلال القضاء الألماني .

ثانياً ـ محاذير النظرية

تؤدي هذه النظرية في الراقع إلى منح الموظفين الدبلوماسيين حصانة قضائية تفوق الحصانة الممنوحة لدولتهم ومؤسساتها . فعقد الإيجار الذي ينظمه الدبلوماسي بصفته الشخصية لا يخضع لاختصاص القضاء المدني المحلي لأنه لا يدخل في الاستثناءات الثلاثة التي عددتها المادة /٣١/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ، بينما يخضع عقد إيجار البعثة أو عقد إيجار مسكن رئيسها لاختصاص هذا القضاء . فكيف يمكن بالتالي إقرار حصانة للموظف الدبلوماسي تفوق حصانة دولته علماً بأن حصانته في الأصل هي امتداد لحصانة هذه الدولة باعتباره ممثلاً لسيادتها ؟

---

(١) راجع :

Décicions du Tribunal Constitutionnel Fédéral, Tome 16, P. 27 et seq.

كذلك بحث الدكتورة عائشة راتب. المذكور. ص ٩٦ ـ ١٠٢.

ذهبت بعض المحاكم لتفادي الوقوع في التناقض إلى استثناء جميع العقود التي ينظمها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون نيابة عن دولهم ، كعقود استئجار دور البعثات ، من الحصانة القضائية وإخضاعها بالتالي لاختصاص القضاء المحلي ، باعتبارها عقوداً لا تتعلق بأعمال السيادة . وبما أن حصانة هؤلاء الموظفين بالنسبة إلى هذه الأعمال هي امتداد لحصانة الدولة ، فحصانتهم يجب أن تنتفي بانتفاء حصانة دولهم . وهذا ما ذهبت إليه محكمة النقض الأردنية ، في ١٩٥٨/٧/٢٨ ، في دعوى النشاشيبي ضد قنصل فرنسا العام في القدس ، إذ اعتبرت أن الدول لا تتمتع بحصانة قضائية مدنية إلاّ بالنسبة إلى أعمالها الرسمية التي لا تشمل إستئجار الأبنية ، وأن القنصل العام الذي وقع العقد كوكيل لحكومته لا يتمتع بأية حصانة مدنية عند الادعاء عليه بدفع مبلغ مستحق بموجب العقد[1] . وإذا كان هذا الاتجاه مقبولاً قبل عقد إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية ، فقد أصبح مرفوضاً بعد إبرامهما ، إذ لا اجتهاد بوجود النص ، وكلا الاتفاقيتين قد استثنت صراحة الأعمال التي يقوم بها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون نيابة عن دولهم من الخضوع لاختصاص القضاء المحلي للدولة المضيفة . فالمادة /٣١/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية استثنت الدعاوى العينية المتعلقة بالأعمال العقارية الخاصة للدبلوماسي من قواعد الحصانة المدنية ، ولكنها اشترطت أن لا تكون حيازته لها قد حصلت نيابة عن دولته لاستخدامها في أغراض البعثة . واستثنت كذلك من الحصانة كما ذكرنا ، الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات ، بشرط أن يكون ذلك أصالة عن نفسه لا نيابة عن دولته . والمادة /٤٣/ من اتفاقية فيينا القنصلية استثنت من الحصانة القضائية المدنية الدعاوى الناشئة عن عقود إرتبط بها الموظف القنصلي بشرط أن لا يكون تعاقده قد تم صراحة أو ضمناً بصفته وكيلاً للدولة الموفدة .

فكيف يعقل ، بوجود نص صريح في الاتفاقيتين يستثني الأعمال التي يتعاقد فيها الموظف الدبلوماسي أو القنصلي بالنيابة عن دولته من الخضوع لاختصاص القضاء المحلي ، اعتبار هذه الأعمال أعمالاً تجارية أو خاصة لا

---

(١) راجع :

— International Law Reports, 1958 — 2, PP. 190-192.

— Lee: «Vienna Convention», P. 143, Footnotes.

تتمتع بالحصانة القضائية ؟ لا بد في هذه الحالة من اعتماد أحد حلين : إما تجريد الموظف الدبلوماسي أو القنصلي من حصانته القضائية ، وفي هذا مخالفة لنص صريح ورد في الاتفاقيتين ، وإما الإقرار لهذا الموظف بحصانة قضائية تفوق حصانة دولته ، وفي هذا تناقض أساسي مع القاعدة التي بنيت عليها فكرة منحه الحصانة التي تعتبر امتداداً لحصانة دولته في هذا المجال .

لهذا نرى في هذه النظرية خطوة سلبية إلى الوراء في حقل العلاقات الدولية لا تسهم في تطور قواعد القانون الدولي التي توصل المجتمع الدولي إلى إقرارها بعد مخاض عسير .

قد يقال ، تبريراً للنظرية ، أن إتفاقيتي فيينا ، لو قصدتا منح البعثات الدبلوماسية والقنصلية حصانة قضائية عن مثل هذه الأعمال ، لأوردتا نصاً صريحاً حول الموضوع . ولكنه يتبين من مراجعة مناقشات مشروع الاتفاقيتين في لجنة القانون الدولي والمؤتمرين الدبلوماسي والقنصلي ، أن جميع الآراء إنطلقت من مبدأ إعتبار البعثات الدبلوماسية والقنصلية من الأجهزة الرئيسية للدولة ، تباشر بواسطتها علاقاتها الخارجية وهي أعمال سيادة لا يمكن إخضاعها لمحاكم الدول الأخرى ، ولهذا ربطت الاتفاقيتان حصانات الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين بحصانات الدولة ، فالنص على حصاناتهم يؤكد حصانات دولتهم ومؤسساتها ، لأن الفرع جزء من الأصل ، وإن لم يرد نص صريح على الحصانة القضائية للبعثات .

وحتى لو أخذنا بمبدأ التمييز بين أعمال السيادة والأعمال التجارية للدولة ، فإن أعمال الدولة بانشاء بعثاتها في الخارج وإدارتها تخرج عن نطاق الأعمال التجارية أو العادية وتدخل في مفهوم أعمال السيادة . فهذه المؤسسات هي أجهزة رئيسية للدولة تستوجب إستئجار الأبنية اللازمة وتوقيع عقود الصيانة ، ولا يمكن إخضاعها لاختصاص القضاء المحلي للدولة المضيفة . وهذه الأعمال تشبه أعمالاً أخرى تقوم بها الدولة ، كشراء السلاح وإنشاء الأبنية أو استئجارها لسكن الجنود ، وهي في مجملها أعمال غير تجارية لا يقصد بها تحقيق الربح . واعتبرت المحاكم الأميركية أن جميع الأعمال المتعلقة بنشاط الدولة الإداري الداخلي كطرد أجنبي ، ونشاطها التشريعي كالتأميم ، ونشاطها العسكري كتجهيز قواتها المسلحة ، ونشاطها الدبلوماسي كإنشاء البعثات

الدبلوماسية والقنصلية ، ونشاطها المالي المتعلق بالقروض العامة ، تشكل أعمال سيادة لا تخضع ، كأعمالها التي ترمي إلى تحقيق الربح ، للاختصاص القضائي للدول الأخرى[1] .

ولهذه الأسباب والمحاذير تمسكت محاكم عدة بمبدأ الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية والقنصلية ولموظفيها وفقاً لاتفاقيتي فيينا ولنا في الحكمين التاليين خير مثال :

١ ـ حكم محكمة السين في فرنسا في ١٩٦٤/١/١٧ في قضية الصندوق الصناعي للتأمين ضد القنصل العام للأرجنتين. ـ وخلاصة القضية أن قنصل الأرجنتين العام في باريس وقّع في عام ١٩٣٤ مع أحد الأشخاص عقد استئجار بناء لاستعماله مكاتب للقنصلية . وفي عام ١٩٦٣ ، أنذره المدعي بإخلاء البناء وأقام الدعوى عليه . وأعلن القنصل العام حصانته القضائية التي أقرتها المحكمة معتبرة أن القناصل يخضعون لاختصاص القضاء المحلي بالنسبة إلى الالتزامات التي يعقدونها بصفتهم الشخصية وأنهم يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الالتزامات والعقود التي يجرونها خلال ممارسة وظائفهم الرسمية ، وأنه لا يمكن إخضاع البعثة القنصلية لاختصاص المحكمة لكونها مرفقاً من المرافق العامة للدولة الأجنبية . وأكدت المحكمة أنه يمكن ، عند إقامة الدعوى على الموظف القنصلي ، مناقشة ما إذا كان الفعل موضوع الدعوى يدخل في إطار أعماله الوظيفية أم لا ، إلاّ أن مجرد إقامتها على البعثة يؤدي إلى ردها لعدم الاختصاص[2] .

٢ ـ حكم محكمة بداية بيروت المدنية (الغرفة الخامسة) في ١٩٨٠/٤/٩ (دعوى نديم الحداد ورفاقه/ جمهورية بولونيا). ـ في ١٩٧٩/٨/٢٧ ، أقام السيدان نديم وجورج الحداد دعوى أمام المحكمة

---

(١) راجع قضية:
Heaney V. The Government of Spain and Adolpho Gonero, U.S. Court of Appeal, 2nd Circuit, July 2, 1971, A. J.I.L., Vol. 66, 1972, PP. 189-192.

(٢) راجع تفاصيل الحكم في:
Annuaire Français de Droit International, Vol 11, 1965, PP. 970-971.
كذلك تفاصيله بالإنكليزية في:
International Law Reports, Vol. 45, 1972, PP. 381-384.

المدنية في بيروت ضد حكومة جمهورية بولونيا الشعبية ممثلة بسفيرها في لبنان من أجل إلزامها بدفع بدلات إيجار متأخرة . وقد تم تبليغ السفارة أوراق الدعوى بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين ، إلاّ أنها رفضت التبليغ وردت الأوراق مع مذكرة إلى الوزارة أدلت فيها بحصانتها الدبلوماسية ، إستناداً إلى المادة /٣١/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية . وطالبت الجهة المدعية في استحضارها وجوب التفريق بين البعثة الدبلوماسية والمبعوث الدبلوماسي بالنسبة إلى الحصانة القضائية ، معتبرة أن الدعوى ليست مقامة على ممثل دبلوماسي بل على بعثة دبلوماسية تمثل حكومتها ودولتها ، وإن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ لم تتعرض لحصانة البعثات الدبلوماسية وإنما لحصانة الدبلوماسي ، وبالتالي لا حصانة قضائية للبعثة الدبلوماسية عندما تقوم بأعمال مماثلة لأعمال الأفراد .

وأكدت المحكمة أولاً على أن تبليغ الأوراق الى السفارة قد تم وفقاً للأصول أي بالطرق الدبلوماسية ولكن البعثة التي تبلغت الأوراق وموعد المحاكمة قد تخلفت عن حضور الجلسة بعد الإدلاء بالحصانة القضائية ، وهذا يستوجب محاكمتها غيابياً . واعتبرت المحكمة أن عدم حضور الجلسة هو إعلان من البعثة الدبلوماسية بعدم قبول ولاية القضاء اللبناني . وقامت المحكمة ببحث موضوع الحصانة معتبرة أن لا ضرورة لتعيين محام في هذه الحالة لأن التذرع بالحصانة القضائية يخرج النزاع من ولاية القضاء أصلاً .

وقررت المحكمة أن البعثة الأجنبية تعتبر ، حسب المفاهيم المعتمدة في القانون الدولي ، ممثلة لدولتها ، مما يعني أن الدولة البولونية هي طرف في العقد وإن سفيرها قد مثلها في توقيعه ، كما أن المبنى موضوع النزاع كان يستعمل لأغراض السفارة وكمسكن للسفير وسائر موظفي السفارة وعائلاتهم ، وورد في الحكم :

« حيث أن مبادىء القانون الدولي والأعراف الدولية أقرت أن الدول الأجنبية لا تخضع لولاية القضاء الوطني ، كما أن المأجور المستعمل كمبنى للسفارة في بعض من أجزائه غير جائز المداعاة بشأنه أمام المحاكم الوطنية ، وكذلك الحال أيضاً بالنسبة لمنزل السفير . . . وحيث أن المادة /٣١/ من إتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ جاءت تقنن المبادىء والأعراف المتقدمة إذ نصت صراحة على أن المبعوث الدبلوماسي ، والمقصود فيه ممثل دولته أو

حكومتها ، يتمتع بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بقضائها المدني إلاّ في حالات محددة غير متوفرة في الدعوى الحاضرة ، إذ أن هذه الدعوى ليست من الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية العائدة للدولة البولونية الكائنة في لبنان ، كما أنها لم تتعرض لتركات أو لأي شأن إرثي أو تناولت نشاطاً مهنياً أو تجارياً منسوباً للمدعى عليه . . . وحيث أن اتفاقية فيينا جاءت تؤكد مجدداً أنه حتى في نطاق الدعاوى العينية فإن أي نزاع يدور حول عقار ما ، يخرج أمر النظر فيه عن ولاية القضاء الوطني إذا كانت وجهة استعماله مخصصة لأغراض البعثة الدبلوماسية . . . وحيث أن التفريق الذي أوردته الجهة المدعية حول المبعوث الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية لا يستقيم قانوناً بعد القول بأن مبنى المأجور كان يستعمل كمقر للسفارة وكسكن للسفير . . . »
قررت المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص لتمتع الجهة المدعى عليها بالحصانة القضائية .

وخالف الحكم عضو المحكمة ، السيد صلاح مخيبر ، معتمداً على النظرية الحديثة التي ذكرناها والتي تقول أن المادة /٣١/ من إتفاقية فيينا لا تشمل البعثة الدبلوماسية وإنما تقتصر على المبعوث الدبلوماسي باعتبار أن الحصانة الدبلوماسية ليست سوى تدبير استثنائي أو وضع شاذ لا يمكن التوسع في تفسيرها ، وقد منحت الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية لكونها تتصرف نيابة عن دولها واستناداً إلى مبدأ استقلال الدول وسيادتها . إلاَّ أن تطور الاجتهاد أدى إلى تقييد الحصانة القضائية للدول بعد أن ساد التمييز ، الذي أوجدته المحاكم الإيطالية ، بين أعمال السيادة والأعمال التجارية للدولة . وبعد أن عرض القاضي المخالف إجتهاد المحاكم حول هذه النظرية وآراء الفقهاء قال :

« إن الحصانة القضائية في حال شمولها البعثة الدبلوماسية تماشياً مع الأعراف ومع ما سمي بالمجاملة الدولية ، لا تشمل البعثة عندما تقوم بأعمال ذات طابع عادي كالأعمال التي يقوم بها الأفراد ، وكالاتفاقات التي تجريها كأي فرد عادي ، كعقد إصلاح دار البعثة ، وعقد استئجار هذه الدار ، وعقد مشتريات المفروشات . فهذه الأعمال تخضع للقانون الداخلي للدولة المستقبلة أو المعتمد لديها ، وإن النزاعات التي تنشأ أو تنبثق عنها ترفع أمام محاكم هذه الدولة . أما الأعمال التي تدخل في نطاق السلطة العامة

والتصرفات الرسمية التي تشغل مسؤولية الدولة الموفدة أو المعتمدة ، فلا يحق للمحاكم المحلية النظر فيها بدافع عدم الاختصاص »[١] .

ولا يسعنا إلاّ أن نخالف رأي القاضي مخيبر ونؤيد الرأي الصائب للمحكمة[٢] .

النبذة الرابعة

الموظف القنصلي والادلاء بالشهادة

Giving of testimony or Evidence

تنص المادة /٤٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، وعنوانها « إلتزام الادلاء بالشهادة » على ما يلي :

« ١ ـ يمكن دعوة موظفي البعثة القنصلية إلى الادلاء بالشهادة في الدعاوى العدلية والإدارية ولا يحق للمستخدمين القنصليين وخدم البعثة رفض الادلاء بالشهادة إلاّ في الحالات المذكورة في الفقرة الثالثة من هذه المادة . وإذا رفض أحد الموظفين القنصليين الادلاء بالشهادة ، فلا يمكن إتخاذ أي إجراء قسري أو أية عقوبة ضده .

٢ ـ على السلطة التي تطلب شهادة الموظف القنصلي أن تتجنب مضايقته في أداء وظائفه . ويمكنها الحصول على شهادته في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو القبول بتصريح خطي منه ، كلما كان ذلك ممكناً .

٣ ـ إن موظفي البعثة القنصلية غير ملزمين بتقديم أية شهادة حول وقائع تتعلق

---

(١) راجع تفاصيل الدعوى في مجلة الشرق الأدنى ـ دراسات في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة القديس يوسف، بيروت، العددان ٣١ و٣٢، ١٩٨٠، ص ٢٧٥ ـ ٢٩٤. كذلك في مجموعة اجتهادات حاتم، الجزء ١٧٣ ، ١٩٨١ ، ص ٣٩٢ ـ ٤٠٤ .

(٢) يؤيد البروفسور فايز الحاج ما توصلت إليه المحكمة إلا أنه لا يوافقها على الطريقة التي اتبعتها في تعليلها لحكمها كونها رجحت الاعتبارات العملية على حساب النظرية القانونية فلم تحدد القواعد الواجب تطبيقها على الحصانة القضائية المتعلقة بالدولة الأجنبية والمعيار الواجب اعتماده للتمييز بين الأعمال التي تقوم بها الدولة الأجنبية بصفتها صاحبة سلطان وسيادة وتلك التي تقوم بها كأي فرد عادي. راجع مجموعة اجتهادات حاتم. الجزء ١٧٣، ١٩٨١، ص ٤٠٥ ـ ٤٣٦.

بممارسة وظائفهم ، وبإبراز الرسائل والمستندات الرسمية المتصلة بها . ولهم كذلك الحق في رفض الادلاء بالشهادة بوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة » .

يتبين لنا من هذه المادة ان الفقرتين الأولى والثالثة تصفان مبادىء الادلاء بالشهادة ، بينما توضح الفقرة الثانية إجراءات الحصول عليها . وسنشرح ذلك في فقرتين .

الفقرة الأولى
مبادىء الادلاء بالشهادة

إن الموظف القنصلي ، بخلاف الموظف الدبلوماسي ، ملزم بأداء الشهادة . ويشمل هذا الالزام جميع موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية ومنهم رئيس البعثة وموظفوها القنصليين ومستخدموها من فنيين وإداريين وخدمها .

غير أن لهذا الالزام حدّين : الأول هو مراعاة الدولة المضيفة لوضع الموظف القنصلي وصفته وتحاشي عرقلة أعماله ، والثاني هو حقه في الامتناع عن أداء الشهادة حول أمور تتعلق بممارسة وظائفه والامتناع عن إبراز أية وثيقة رسمية . وما الحد الأول للالزام سوى تطبيق لالتزام الدولة المضيفة بمعاملة الموظف القنصلي بكل احترام وبتسهيل ممارسة وظيفته . أما الحد الثاني فتفرضه القواعد المتعلقة بحرمة أرشيف البعثة ومراسلاتها الرسمية ، وبالحصانة القضائية للأعمال القنصلية باعتبارها أعمال سيادة يقوم بها الموظف القنصلي نيابة عن دولته .

ويؤدي إلزام الموظف القنصلي بأداء الشهادة خدمة كبيرة للعدالة . فكم من قضية جنائية كان هو الشاهد الوحيد فيها وتوقف على أداء شهادته مصير الأبرياء ؟ وكم من قضية مدنية توقف إحقاق الحق فيها على شهادته ؟ وحتى بالنسبة إلى الموظف الدبلوماسي الذي يتمتع بحصانة مطلقة لا تلزمه بأداء الشهادة ، فلا نعتقد أن ضميره يكون مرتاحاً لرؤية بريء يساق إلى السجن أو حبل المشنقة في حين أن بامكانه إنقاذه بتقديم شهادته إيضاحاً للحقيقة أليس الالتزام الأخلاقي في مثل هذه الظروف أهم من الموجب القانوني ؟ وهل

للحصانة مهما تكن غايتها ، الوقوف مكتوفة اليدين أمام اغتيال العدالة ؟ إن لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة /٢٩/ من مشروعها الدبلوماسي قد اعتبرت إستناداً إلى هذه الاعتبارات ، أن إعفاء الموظف الدبلوماسي من أداء الشهادة لا يعني أبداً إعفاءه من واجب التعاون مع سلطات الدولة المضيفة لاحقاق الحق عن طريق تزويدها بما يتوفر لديه من معلومات[١] . وتاريخ العلاقات الدبلوماسية يذكر لنا حالات قام فيها الموظفون الدبلوماسيون طوعاً بأداء شهادتهم ، بعد الحصول على موافقة دولهم . ففي عام ١٨٨١ ، مثلاً ، تقدم وزير فنزويلا المفوض في واشنطن للشهادة في حادث اغتيال الرئيس Garfield نظراً للصداقة التي تربط بين بلاده والولايات المتحدة[٢] .

لقد كان من الطبيعي اذن أن تنص المادة /٤٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية عل موجب الشهادة . فعلاوة على الموجب الأخلاقي الذي يتساوى فيه الموظف الدبلوماسي والموظف القنصلي ، فإن الأخير لا يتمتع أصلاً بأية حصانة قضائية بالنسبة إلى الأمور التي تخرج عن أدائه لوظائفه ، وليس هناك بالتالي ما يستلزم منحه حصانة تعفيه من الشهادة في هذا المجال . وأكدت بعض الدول عند تصديقها على الاتفاقية أن الأعمال الوظيفية التي يحق للقنصل فيها الامتناع عن أداء الشهادة ، وفقاً للفقرة الثالثة من المادة /٤٤/ ، هي ذات الأعمال التي تشملها الحصانة القضائية ، وفقاً للمادة /٤٣/ من الاتفاقية ، وإن المعيار المطبق في تحديد هذه الأعمال هو نفس المعيار المطبق في تحديد مفهوم العمل الوظيفي الذي يقوم به الموظف القنصلي والمشمول بالحصانة القضائية الكاملة التي تحول دون خضوعه لاختصاص محاكم الدولة المضيفة[٣] .

يحق لموظفي البعثة القنصلية اذن الامتناع عن الإدلاء بمعلومات اطلعوا عليها بصفتهم القنصلية والامتناع عن إبراز أية وثيقة أو مراسلة لها

---

(١) I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 98, Parag. 9.

(٢) راجع: — Sen B: «Handbook», P. 126.

— Moore: «Digest», Vol. 4, P. 662.

(٣) راجع موقف المملكة المتحدة ودولة فيجي من مفهوم الفقرة /٣/ من المادة /٤٤/ في:
Multilateral Treaties Deposited With The Secretary — General Status as at December 1981 (ST/LEG/SER. E/1), New York, 1982, PP. 70 and 72.

الصفة الرسمية وتشكل جزءاً من محفوظات البعثة ، كالبرقيات والرسائل المتبادلة بين البعثة والدولة الموفدة ، أو بينها وبين البعثات الأخرى ، أو بينها وبين سلطات الدولة المضيفة ، أو بينها وبين مواطنيها إلخ . . . وتاريخ العلاقات القنصلية حافل بالأمثلة في هذا المجال . ففي عام ١٨٩٣ ، مثلاً ، قررت وزارة الخارجية البريطانية أن المعلومات التي طلب من أحد قناصلها الإدلاء بها هي معلومات اطلع عليها من أحد مواطنيه بصفته قنصلاً لبريطانيا وليس بصفته الشخصية ولا يمكن بالتالي الطلب إليه إذاعة فحواها[١] . وفي عام ١٩٠٨ ، طلب إلى القنصل البريطاني في باريس إبراز صفحة من سجل الرسوم القنصلية للتأكد من تنظيم إحدى الوكـالات ، فرفض بنـاء على تعليمات من حكومته باعتبار أن السجل جزء من الأرشيف القنصلي[٢] وفي عام ١٩٢٢ ، أيدت الحكومة الأميركية موقف قنصلها في سانتياغو دي كوبا الذي رفض المثول أمام المحاكم الكوبية للشهادة في قضية جنائية تتعلق ببيع سفينة ، لأن اطلاعه على المعلومات المطلوبة تمّ بصفته الرسمية وأثناء مساعدته بحارتها في تحصيل مرتباتهم[٣] وفي عـام ١٩٣١ طلب إلى القنصل الأميركي العام في منتريال وإلى إحدى موظفات القنصلية المثول أمام المحكمة للشهادة حول أمور تتعلق بمنح تأشيرات لبعض الأشخاص ، فرفض الطلب بعد استشارة الحكومة الأميركية[٤]

وهناك معلومات يتوجب على الموظف القنصلي الإفادة عنها رسمياً لأنها تدخل في صلب وظائفه ، وتختلف بذلك عن إجراءات أداء الشهادة . فمن مهام القنصل مثلاً ، تزويد مواطنيه أو تزويد المحاكم بمستندات ثبوتية تتعلق بالأحوال الشخصية . وقد أعلنت دولة ليسوتو Lesotho عند التصديق على اتفاقية فيينا ان الفقرة /٣/ من المادة /٤٤/ لا تعني امتناع الموظف القنصلي عن تقديم المعلومات وابراز المستندات والمـراسلات الـرسمية المتعلقة بادارته لتركة شخص متوفى منح حق تمثيل ورثته باعتباره موظفاً قنصلياً[٥] .

(١) B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 172.

(٢) Ibid, p. 173.

(٣) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 763.

(٤) Whiteman: «Digest», Vol 7, p. 759.

(٥) Multilateral Treaties, op. Cit., P. 71.

وبالمقابل فإن إعفاء الموظف القنصلي من أداء الشهادة حول امور اطلع عليها بصفته الرسمية لا يتناقض مع موافقة دولته على قيامه بتزويد المحاكم بهذه الأمور ، أو بإبراز بعض المستندات الرسمية تسهيلاً لإحقاق العدالة ، وخاصة في القضايا الجنائية ، شرط أن لا يلحق ذلك ضرراً بمصالح هذه الدولة . ولا يمكن للقنصل القيام بذلك من تلقاء نفسه وتقدير ما يجوز أو ما لا يجوز أن يشهد به وعليه دائماً أن يعود الى وزارة خارجيته لإفادته حول الموضوع[1] . ففي عام ١٩٦٣ ، مثلاً ، طلبت محكمة في ترينيداد من نائب القنصل الأميركي الإدلاء بشهادته وإبراز مستندات من محفوظات البعثة للبت في قضية تزوير مستندات للحصول على تأشيرات دخول الى الولايات المتحدة ، فوافق نائب القنصل بعد استشارة وزارة الخارجية الأميركية ومثل أمام المحكمة وابرز لها نسخاً مصدقة من طلبات الحصول على التأشيرات المحفوظة في سجلات البعثة[2] وفي عام ١٩٣٧ وافقت الخارجية الأميركية على قيام القنصل الأميركي في بيروت ، (وكان لبنان آنذاك تحت الانتداب الفرنسي) بالشهادة أمام محكمة تنظر في قضية مقتل القنصل الأميركي العام في هذه المدينة شرط ان لا تعتبر شهادته تنازلاً عن أحكام المعاهدة القنصلية الأميركية الفرنسية لعام ١٨٥٣ التي تمنح القناصل حصانة مطلقة تعفيهم من أداء الشهادة[3] . وهناك سؤال يتبادر الى الذهن : من يقرر ما اذا كان الأمر الذي يطلب الشهادة فيه يتعلق بالوظائف القنصلية أو يعتبر جزءا من أرشيف البعثة ؟ وهل بامكان المحكمة الناظرة في الدعوى الاكتفاء بادعاء القنصل لتمتنع عن أخذ شهادته ؟ لقد استقر الرأي

---

(١) تجيز المادة /١٥/ من التعليمات القنصلية المصرية مثلاً للقناصل المثول أمام المحاكم للشهادة في المواضيع الخاصة دون الرجوع إلى وزارة الخارجية المصرية، لكنها تلزمهم باستشارة رئيس البعثة الدبلوماسية، أو وزارة الخارجية بالنسبة إلى المواضيع المتعلقة بصفتهم الرسمية (راجع الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، حاشية ص ٧٩٢). وهذا ما تنص عليه القوانين الأميركية (راجع (Lee: «Consular Law», P. 264

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 761.

(٣) راجع برقية وزير الخارجية الأميركي Hull إلى القنصل الأميركي في بيروت Steger في ١٩/١٠/١٩٣٧، في:

Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 757-758.

على ان للقنصل وحده الحق في تقرير هذا الأمر[١] ، لأن منح الحق للمحكمة يعني إتاحة المجال أمامها للخوض في الموضوع ومناقشته والمس بالتالي بحصانة الأعمال القنصلية وحرمة الأرشيف القنصلي . ويتوجب على الموظف القنصلي في جميع الأحوال المثول امام المحكمة عند استدعائه للشهادة والإدلاء بحقه في الامتناع عن الشهادة لتعلق الموضوع بوظائفه الرسمية ، أو بحقه في عدم إبراز أحد مستندات البعثة[٢] ، ففي عام ١٩٥٩ ، مثلاً ، ولدى النظر في قضية In re Estate of king Faisal II التي أقامها First National city Bank and trust Co. ، بوصفه مديراً لتركة الملك ، طلبت محاكم نيويورك من القنصل العراقي العام والقنصل المثول أمامها للادلاء بمعلومات حول موجودات الملك فيصل الثاني التي صادرتها الحكومة العراقية بعد مقتله ، فدفعت السفارة العراقية بعدم اختصاص المحكمة لأن الموضوع يتعلق بحصانة الدولة العراقية وسيادتها . ولكن وزارة الخارجية الأميركية اعتبرت ان الموضوع لا يتعلق بحصانة الدول وإنما بحصانة القناصل الذين عليهم المثول امام المحاكم عند استدعائهم للشهادة ولهم الحق عند مثولهم في الادلاء بالأسباب التي تحول دون أداء الشهادة أو إبراز المستندات المطلوبة . ومثل الموظفان القنصليان أمام المحكمة فقررت الأخذ برأيهما في الامتناع عن الادلاء بالشهادة لتعلق الموضوع بمهامهما الرسمية وفي الامتناع عن إبراز المستندات المطلوبة لكونها مستندات رسمية . واعتبرت أن للموظف القنصلي وحده الحق في تقرير ما اذا كانت المعلومات تتعلق بمسائل رسمية أو شخصية[٣] . وفي ١٩٧٤/٧/٢٩ قررت محكمة الاستئناف الأميركية 5Th Circuit في قضية U.S.V.Wilburn أن

---

(١) راجع ما قاله مندوب تشيكوسلوفاكيا أثناء مناقشة المؤتمر القنصلي للمادة /٤٤/ من مشروع لجنة القانون الدولي، في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 379.

(٢) راجع رسالة وزارة الخارجية الأميركية إلى السفارة البلجيكية في ١٩٦٣/٧/٢ حول امتناع قنصل بلجيكا عن المثول أمام محكمة أميركية للشهادة، في:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 761.

(٣) راجع:

— International Law Reports, Vol 31, 1966, PP. 395-396.

— Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 763.

المادة /٤٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية تجيز استدعاء الموظف القنصلي للشهادة ولكنه يبقى لهذا الموظف وحده الحق في تقرير ما إذا كان عليه أداء الشهادة أو إبراز المستندات[١] . وفي قضية أخرى قررت محكمة في ولاية فرجينيا ، في ١٩٥٥/٩/٢٩ ، أن على القنصل المثول أمام المحكمة للشهادة دون إلزامه بأدائها إذا تعلقت بأعمال ترتبط بوظائفه الرسمية ، وأن له وحده الحق في أن يقرر ما اذا كان العمل يرتبط بهذه الوظائف[٢] . على أنه يمكن للمحكمة إذا لم تقتنع بادعاء الموظف القنصلي أن تحيل الموضوع الى السلطة التنفيذية للتوسط بالطرق الدبلوماسية عن طريق اتصال يتم بين وزارتي الخارجية في الدولتين لإصدار التعليمات الى القنصل لأداء الشهادة . وهذا ما أقرته عدة معاهدات قنصلية ثنائية[٣] .

وهناك سؤال آخر حول امكان ادلاء الموظفين القنصليين بالشهادة وإبراز المستندات أمام محاكم الدولة الموفدة وبناء على طلبها . إن الموضوع هنا يخرج عن نطاق القانون الدولي ويتعلق بالقوانين الداخلية لكل دولة وباجتهادات محاكمها المتعلقة بمدى الزام الموظف الاداري في الدولة بالادلاء بشهادته حول الأمور التي اطلع عليها بصفته الرسمية . وهذا الأمر ليس من صميم بحثنا .

واستقر الرأي من جهة اخرى على عدم امكان استدعاء الموظف القنصلي للمثول أمام محاكم الدولة المضيفة بوصفه خبيراً في قانون بلاده[٤] لتفسير نص معين فيه ، حتى ولو كان من واضعيه أو الضليعين

---

(١) A.J.I.L., Vol. 69, 1975, P. 890.

(٢) International Law Reports, Vol. 22, 1955, London, 1958, PP. 553 - 555

(٣) راجع :
- المادة /١٦/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة /٢/ من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية النمساوية - اليوغوسلافية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة /٢/ من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - البولونية لعام ١٩٥٨ .

(٤) راجع : كتاب الدكتور محمد عزيز شكري : «المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم»، ١٩٧٣، ص ٣٦٤. والفقرة الرابعة من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١، والفقرة /٣/ من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ . واقتراح اليابان (U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L.81 U.N. Consular Conf. Vol. 2, p. 82)؛ في المؤتمر القنصلي لتضمين المادة /٤٤/ نصاً يحول دون استدعاء القنصل لأداء الشهادة بوصفه =

فيه . ولا يمكن كذلك الطلب اليه اعطاء إفادة في هذا المجال . وكل ما يستطيع أن يقوم به هو إعطاء إفادة رسمية بقانون معيّن من قوانين بلاده حول مسألة ما ، والتصديق على ترجمة نص قانوني ، أو إعطاء إفادة حول سن الرشد أو رخصة قيادة السيارات في بلاده ، مثلاً . وهو في هذه الحالات لايقوم الا بممارسة وظائفه القنصلية ، وإثبات النص دون إبداء رأيه الشخصي . ففي عام ١٩٣٥ ، مثلاً ، طلب من القنصل الأميركي العام في ليفربول إبداء رأيه في القوة الثبوتية لوثائق الطلاق لدى المحاكم الأميركية ، فأصدرت وزارة الخارجية الأميركية تعليمات الى سفارتها في لندن لاعلام وزارة الخارجية البريطانية بعدم امكان مثول القنصل الأميركي أمام المحاكم لإبداء رأيه بصفته خبيراً في قانون بلاده[١] .

ولا يمكن تكليف الموظفين القنصليين (أو الدبلوماسيين) المشاركة في هيئة المحلفين Jury في الدول التي يعتمد قضاؤها مثل هذه الهيئة ، لتعارض ذلك مع وظائفهم واضطرارهم الى التغيب عن مركز عملهم مدة طويلة للمشاركة في جلسات المحاكمة[٢] . وبالفعل فإن عدم مشاركة الموظف القنصلي في هيئة المحلفين لا يؤثر أبداً في عملية إحقاق العدالة ، إذ يمكن للمحكمة أن تستعيض عنه بغيره ، في حين أن امتناعه عن أداء الشهادة قد يؤدي الى عرقلة أعمال العدالة ، خصوصاً إذا كان هذا الموظف الشاهد الوحيد الأساسي في الحادثة . لقد طلب الى القنصل البلجيكي في مدينة Plymouth ، عام ١٩٠٣ ، المشاركة في هيئة المحلفين فأفادته وزارة الخارجية البلجيكية ان عليه ، على الرغم من عدم وجود نص تعاهدي او قاعدة دولية تمنعه من هذه المشاركة ، أن يعلم كاتب المحكمة أن مشاركته تتنافى مع مهامه القنصلية وأن يطلب من هيئة المحكمة إعفاءه من هذه المهمة[٣] . ولقد نصت المادة /٥٢/ من اتفاقية

= خبيراً في قانون بلاده، وقد أقره المؤتمر في الفقرة الثالثة من المادة /٤٤/ . كذلك راجع كتاب:

Wood and Serres: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P. 74.

(١) راجع رسالة وزير الخارجية الأميركي إلى القائم بالأعمال الأميركي في لندن في ١٩٣٥/٣/٥ ، في:
Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 770-771.

(٢) Hall: «International Law», Ist. ed., 1880, P. 267.

(٣) B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 174.

فيينا القنصلية على إعفاء الموظفين القنصليين من جميع الخدمات العامة والخاصة ومنها المشاركة في هيئات المحلفين Jury service[1] .

ونشير أخيراً إلى أن الفقرة الثالثة من المادة /٤٤/ تشمل بأحكامها القناصل الفخريين ، عملاً بالفقرة /٢/ من المادة /٥٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، كما أنها تشمل جميع موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية من مستخدمين واداريين وفنيين وخدم ، حتى ولو كان هؤلاء من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين اقامة دائمة في أراضيها ، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /٧١/ من الاتفاقية . وهذا يعني ان لهم الحق في الامتناع عن الشهادة وابراز مستندات البعثة الرسمية ، وكان التعامل الدولي قد استقر على هذا حتى قبل توقيع الاتفاقية . ففي عام ١٩٦٢ ، مثلاً ، طلب من القنصلية الأميركية في زغرب (يوغوسلافيا) أن يدلي مستخدم اداري فيها بالشهادة في قضية جنائية حول معلومات حصل عليها أثناء وجوده في مكتب القنصل الأميركي السابق الذي ترك يوغوسلافيا بعد انتهاء مهمته فيها ، فرفضت وزارة الخارجية الأميركية الأمر واحاطت سفارتها في بلغراد ، في ١٩٦٣/١/٩ ، علماً بأن الممارسة الدولية والقانون الدولي يحولان دون الزام أي موظف في البعثة القنصلية بافشاء معلومات اطلع عليها بصفته الرسمية ،لأن هذه المعلومات هي ملك للدولة الموفدة وتختلف تماماً عن المعلومات التي يتم الحصول عليها بالصفة الشخصية . فالحصانة هي حصانة الأعمال أو المعلومات ، وهي تعود للدولة الموفدة ولا ترتبط أبداً بالأشخاص الذين مارسوا هذه الأعمال أو حصلوا على تلك المعلومات ، ولا يحق لهؤلاء الشهادة فيها قبل موافقة هذه الدولة[2] .

الفقرة الثانية

إجراءات الادلاء بالشهادة

أشارت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة /٤٤/ من

---

(١) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥١/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 34.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 765.

مشروعها القنصلي الى قاعدتين اساسيتين على الدولة المضيفة مراعاتهما في الاجراءات المتعلقة بأداء الموظف القنصلي شهادته :

(أ) تحاشي السلطة الراغبة في أخذ شهادة الموظف القنصلي عرقلة ممارسة مهامه الرسمية .

(ب) قيامها ، إذا ما أمكن ، بأخذ شهادته في مسكنه أو مكتبه أو قبولها بتصريح مكتوب وموقع منه[١] .

وفي ضوء ما ورد في المعاهدات القنصلية وقوانين الدول واجتهادات المحاكم ومؤلفات الفقهاء الدوليين ومشاريع التقانين القنصلية ، يمكننا تحديد الاجراءات التي تتبعها الدول عادة ، في استدعاء الموظف القنصلي لاداء الشهادة ، بالآتي :

أولاً ـ تختلف الطرق التي تتبعها الدول في تبليغ الموظف القنصلي الدعوة لأداء الشهادة أو إبراز مستند . فبعضها يتبع الطرق المعتمدة لتبليغ الموظفين الدبلوماسيين بحيث ترفع وزارة العدل الأوراق الى وزارة الخارجية التي تقوم بارسالها الى البعثة الدبلوماسية أو إلى البعثة القنصلية عينها مع مذكرة رسمية[٢] . غير أن غالبية الدول تتبع طريقة توجيه الدعوة مباشرة الى الموظف القنصلي بواسطة المباشرين القضائيين او قوات الأمن أو غيرها باعتبار انه لا يتمتع ، كالموظف الدبلوماسي ، بالحصانة القضائية المطلقة وبالاعفاء الكامل من أداء الشهادة .

---

(١) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٤/ من مشروعها القنصلي:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 30.

(٢) يتم عادة بهذه الطريقة تبليغ الأوراق القضائية إلى الموظفين الدبلوماسيين ، على الرغم من حصانتهم القضائية ، عملاً بمبدأ وجاهة المحاكمة . ولهم أن يتمنعوا عن تبلغها ويعيدوها إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة مع مذكرة يدلون فيها بحصانتهم التي تخولهم الامتناع عن أداء الشهادة . وتنص المادة /٤٣/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني الصادر في ١٩٤٨/٩/١٨ على أن : « يبلغ رجال السلك السياسي أوراق الجلب بواسطة وزارة الخارجية » . وينص قانون أصول المحاكمات الجزائية السورية على إمكان دعوة الموظف الدبلوماسي إلى أداء الشهادة شرط أن تتم بواسطة وزارة الخارجية . راجع بحث الدكتور فؤاد شباط : « القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي » . دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء الثالث ، بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ٣٨١ . كذلك راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٢ .

وينبغي في جميع الأحوال أن تخلو الدعوة من أي تحذير ينطوي على إجراءات قسرية أو عقوبات في حال التمنع عن المثول أمام المحكمة ، لأن ذلك يتنافى مع الاحترام المتوجب لهذا الموظف . وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /٤٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية وما أخذت به غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية[1] والقوانين الداخلية[2] .

والفقرة الأولى من المادة /٤٤/ التي تنص على عدم إمكان اتخاذ إجراءات قسرية بحق الموظف القنصلي الممتنع عن المثول أمام المحكمة لأداء الشهادة ، أثارت إعتراض وفود كثيرة في المؤتمر لأنها تجعل من واجب أداء الشهادة مجرد موجب أخلاقي . واقترحت هذه الوفود حذف الجملة التي تحول دون اتخاذ الاجراءات القسرية أو فرض العقوبات . ولكن الاقتراح لقي معارضة من وفود أخرى رأت في الاجراءات القسرية إنتقاصاً من احترام الموظف القنصلي يضعه في موقف صعب قد يؤثر في ممارسة أعماله . فأداء الشهادة في قضية جزائية ضد بعض المجرمين قد يعرضه لإجراءات إنتقامية وعدم أدائها سيعرضه للعقاب . وأدى التصويت على الاقتراحات إلى إسقاط الاقتراح المذكور .

ولهذا يمكن القول أن للموظف القنصلي الحق في الاعتراض على كل استدعاء لأداء الشهادة إذا تضمن إشارة إلى إجراءات قسرية أو عقوبات قد تتخذ بحقه في حالة تمنعه . ففي عام ١٨٩٩ ، مثلاً ، أبلغ القنصل الأميركي العام في المانيا دعوة للمثول أمام المحكمة وأداء الشهادة ، جاء فيها أن تخلفه عن الاستجابة سيعرضه للغرامة أو السجن ، فاحتج على ما ورد في الدعوة على

---

(١) راجع :

- الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - البولونية لعام ١٩٢٨ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية النمساوية - اليوغوسلافية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الأولى من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية ١٩٦٤ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية النمساوية - اليوغوسلافية ١٩٦٩ .

(٢) إن القانون في البيرو، مثلاً، ينص على توجيه رسالة رقيقة إلى القنصل يطلب منه فيها التفضل بالإدلاء بالمعلومات التي يعرفها حول الموضوع. راجع : الغنيمي : «الأحكام العامة». المذكور. ص ٧٩٣.

الرغم من إعلان استعداده لأداء الشهادة . وتبين أن ورقة التبليغ قد وجهت إليه خطأ بشكلها المعتاد فتم سحبها وإبدالها برسالة لطيفة حملها إليه كاتب المحكمة الذي اعتذر شفهياً عن الطريقة التي تم بها تبليغ الدعوة الأولى[١] . وفي حادث مماثل وقع في مدينة كاتانيا في إيطاليا ، عام ١٩١٤ ، احتج القنصل على ورقة الدعوة إلى الشهادة ، لما جاء فيها من ذكر للعقوبة التي سيتعرض لها في حال تخلفه عن الحضور ، فقامت المحكمة بإبلاغه أن صفته القنصلية لم تكن معروفة وطلبت منه تجاهل الجزء من التبليغ موضع الاعتراض[٢] .

ولو تساءلنا عن الإجراءات التي يحق لسلطات الدولة المضيفة إتخاذها في حال تمنع الموظف القنصلي عن أداء شهادة مهمة لإحقاق العدالة ، لقلنا أنه بامكان هذه السلطات اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية والاحتجاج لدى دولته على تخلفه والتوسط معها لحثه على الامتثال لدعوة المحكمة . ولها إذا استمر على موقفه أن تسحب إجازته القنصلية وتعتبره شخصاً غير مرغوب فيه وتطرده من أراضيها ، أو أن تطلب إلى دولته إستدعاءه .

ونذكر أن عدم إمكان اتخاذ إجراءات قسرية وعقوبات بحق الموظف القنصلي المتمنع عن أداء الشهادة يطبق على الموظفين القنصليين المسلكيين فقط ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها . فإذا كان هؤلاء من مواطني هذه الدولة أو من المقيمين الدائمين فيها فإنهم يعاملون معاملة المواطنين العاديين . وكذلك هي الحال بالنسبة الى القناصل الفخريين وبقية موظفي البعثة القنصلية المسلكية والفخرية من المستخدمين الاداريين والفنيين والخدم . غير أن لجميع هؤلاء ومنهم المقيمون الدائمون في أراضي الدولة المضيفة أو حاملو جنسيتها ، عند المثول أمام المحكمة ، إعلان تمنعهم عن أداء الشهادة لارتباطها بالأعمال الرسمية للبعثة أو لكون المستند المطلوب مستنداً رسمياً من مستندات البعثة .

ثانياً ـ يجب ، عند أخذ شهادة الموظف القنصلي ، إتباع إجراءات خاصة تتلاءم مع الاحترام الذي يليق بمركزه ويحول دون عرقلة أعماله

(١) Stuart: «Practice», P. 340.

(٢) Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 757.

القنصلية . ولهذا ، وإذا سمحت قوانين الدولة المضيفة ، فانه يمكن أخذ شهادته في منزله أو مكتبه ، خطياً أو شفهياً ، بواسطة قاض منتدب ، على أن يتم تحديد وقت، أخذها بالاتفاق بين المحكمة والبعثة القنصلية وبشكل لا يؤدي الى تأخير إجراء ت المحكمة من جهة ، ولا إلى عرقلة أعمال الموظف من جهة أخرى . ويمكن الاكتفاء بتصريح خطي يوقعه الموظف ويمهر بخاتم البعثة ويصدق عليه رئيسها ويرسله الى المحكمة .

وتحصر بعض القوانين والمعاهدات القنصلية إتباع هذه الاجراءات غير العادية في أخذ الشهادة بالحالات الاستثنائية ، أي عندما تستدعي الضرورات الوظيفية عدم تغيبه عن مركز عمله للمثول أمام المحكمة ، خصوصاً إذا بعدت المسافة بين مركز البعثة ومركز المحكمة ، أو إذا حال المرض أو أي ظرف آخر دون مثوله أمام المحكمة[1] . ولكن قوانين بعض الدول تمنع اللجوء إلى هذه الاجراءات الاستثنائية بأية صورة من الصور . وقد تستدعي الضرورة أحياناً ، حتى في الدول التي تجيز اللجوء إلى هذه الإجراءات ، مثول الموظف القنصلي أمام المحكمة للشهادة ، خصوصاً في القضايا الجنائية . وعلى المحكمة عندئذ أخذ شهادته بالسرعة الممكنة وعدم إطالة مدة وجوده لديها لما في ذلك من عرقلة لأداء مهامه . كما يجب عليها معاملته بكل احترام وتقدير . وتنص بعض المعاهدات القنصلية على عدم جواز الطلب إليه ، عند أداء الشهادة ، حلف اليمين القانونية[2] . وليس للمحكمة في أية حال أن تعتبر امتناعه عن المثول أمامها تحقيراً لها كما حدث في قضية Juan Ysmael and co

---

(١) راجع :

- الفقرة الثالثة من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - البولونية لعام ١٩٥٨ .
- المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- الفقرة الثانية من المادة /١٤/ من المعاهدة الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ .
- الفقرة الثانية من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة الثانية من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة الثانية من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /١٥/ من اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ .

(٢) راجع :

- الفقرة الأولى من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية النمساوية - اليوغوسلافية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الثالثة من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

V.S.S.Tasikmalja. ، عام ١٩٥٢ ، عندما اعتبرت المحكمة العليا في هونغ كونغ ، في قرار سيء لها ، إمتناع قنصل أندونيسيا العام في هذه المدينة عن المثول أمامها للشهادة بناء على تعليمات من حكومته والمطالبة بأخذ شهادته في مبنى القنصلية ، إحتقاراً لها[1] . ويزودنا تاريخ العلاقات القنصلية بالكثير من الحالات التي تقبلت فيها المحاكم بصدر رحب ، عندما تسمح القوانين الداخلية بذلك ، رغبة الموظف القنصلي في إعطاء الشهادة في مكتبه أو منزله أو في إرسالها خطياً إلى المحكمة . ففي عام ١٩٦٢ طلبت إحدى المحاكم الأميركية من نائب القنصل السويسري في نيويورك أداء شهادته في قضية جنائية تتعلق بتهريب كمية كبيرة من الساعات ، فأفادت وزارة الخارجية السويسرية أنه يتعذر على هذا الموظف المثول أمام المحكمة لأسباب مبدئية ، غير أنه بامكان القنصل السويسري العام في نيويورك أن يوقع تصريحاً حول المعلومات المطلوبة ويرفعه إلى المحكمة . فوافقت المحكمة وسويت المشكلة[2] .

النبذة الخامسة

التنازل عن الحصانة والطرق الأخرى لتحصيل الحق من الموظف القنصلي

يخضع الموظف القنصلي ، كما بيّنا ، للاختصاص القضائي للدولة المضيفة بالنسبة إلى أعماله غير الوظيفية ، إلاّ أنه قد يرتكب جرماً أو يلحق ضرراً بالغير أثناء تأديته أعمالاً تدخل في صلب وظائفه القنصلية ويتمتع بالنسبة إليها بالحصانة القضائية . فما هي الوسائل التي يمكن اللجوء إليها في هذه الحالة لإحقاق الحق بالعقوبة والتعويض ؟

إن ما يهمنا تأكيده في البداية هو أن الحصانة القضائية لا تعني أبداً الحصانة ضد المسؤولية وإنما تعني الحصانة ضد ملاحقة المسؤول أمام

---

(١) راجع :

— Annual Digest, 1952, Case 94.

— Lee: «Consular Law», P. 263.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, p. 760.

السلطات القضائية في الدولة المضيفة ، مراعاةً لمركزه لا لشخصه ، وتلبية لمتطلبات وظيفته لا استجابة لحاجاته الشخصية . ففي قضية Dickinson V.Del Solar عام ١٩٣٠ ، قال اللورد Hewart :

« Diplomatic privilege does not import immunity from legal Liability , but only exemption from local jurisdiction». [1]

إن حصانة الموظف القنصلي بالنسبة إلى أعماله الوظيفية هي كحصانة الموظف الدبلوماسي المطلقة ، حصانة مقررة لدولته أساساً ، ولهذه الدولة أن تتنازل عنها استجابة لمتطلبات العدالة ، إلاّ أن رفض التنازل لا يعني تجريد المتضرر من وكل وسيلة للحصول على حقه ، فهناك طرق أخرى للوصول الى هذا الحق .

الفقرة الأولى

التنازل عن الحصانة Waiver of Immunity

تنص المادة /٤٥/ من إتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي[٢] :

«١ ـ يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل بالنسبة إلى أحد موظفي البعثة القنصلية عن الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٤١ و٤٣ و٤٤ .

٢ ـ يجب أن يكون التنازل صريحاً ، باستثناء ما ذكر في الفقرة الثالثة من هذه المادة . ويجب تبليغه خطياً إلى الدولة المضيفة .

٣ ـ إذا أقام موظف أو مستخدم قنصلي دعوى في موضوع يخوله حق التمتع بالحصانة وفقاً للمادة /٤٣/ ، حرم من حق الدفع بالحصانة القضائية تجاه أي ادعاء معاكس مرتبط مباشرة بالادعاء الرئيسي .

٤ ـ إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعاوى المدنية والإدارية لا يتضمن حكماً التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى إجراءات تنفيذ الحكم التي تستوجب تنازلاً خاصاً». [٣]

(١) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : «الأحكام العامة في قانون الأمم». المذكور. ص ٧٤٩ الحاشية .

(٢) وهي تشمل بأحكامها القناصل الفخريين، عملا بالفقرة الثانية من المادة /٥٨/ من الاتفاقية .

(٣) راجع كذلك نص المادة /٣٢/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية التي تماثل أحكامها في غالبيتها العظمى =

تقر المادة /٤٥/ بأن الحصانة القضائية الممنوحة للموظف القنصلي عن أعماله الوظيفية هي حصانة مقررة أصلاً لدولته التي لها وحدها الحق في التنازل عنها . فالموظف القنصلي لا يمكنه التنازل عنها إلاّ بموافقة دولته . كما لا يمكنه التمسك بها إذا تنازلت دولته عنها ، ولا الاحتجاج على هذا التنازل[(١)] .
ولو راجعنا الفقرة الثانية من المادة /٣٢/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية لوجدنا بأنها تنص على أن التنازل عن الحصانة يجب أن يكون صريحاً . ولكن الوفد الياباني الى المؤتمر القنصلي تقدم باقتراح ، تم إقراره[(٢)] ، دعا إلى تبليغ التنازل إلى الدولة المضيفة خطياً بحيث لا يترك أي مجال لتأويل حصوله[(٣)] .
ولهذا لا يمكن ، بأي شكل من الأشكال ، أن يفسر تغيب الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) عن حضور جلسات المحاكمة بأنه تنازل ضمني عن حصانته القضائية . بل بالعكس يجب اعتبار عدم الحضور إدلاء ضمنياً بالحصانة ومجرد حضوره أمام المحكمة لا يعتبر تنازلاً ، وإن لم يدل بحصانته. ان على المحكمة أن تطلب إبراز مستند يثبت تنازل دولته عن هذه الحصانة ، لأن التنازل يصدر عن الدولة بشكل خطي وصريح ، مع أن بعض الاجتهادات السابقة لاتفاقية فيينا كانت تعتبر أن مجرد مثول الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) أمام المحكمة وخوضه في مواضيع الدعوى دون الادلاء بحصانته ، هو بمثابة تنازل ضمني عن حصانته[(٤)] وتطبق نفس الاجراءات على التنازل عن حصانة الموظف الدبلوماسي ، فعندما ألقي القبض ، مثلاً ، على السيد جوزيف خليل يونس في مطار بيروت متلبساً بجرم تهريب مخدرات ، وكان يومها سفيراً لهايتي في الأردن ، أرسلت سفارة هايتي في.

= أحكام هذه المادة. راجع كذلك المادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٧ ، والمادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ ، اللتين كرستا حرفياً أحكام المادة /٤٥/ من اتفاقية فيينا.

(١) Sen, B: «Handbook», PP. 267, 129.

(٢) U.N. doc, A/Conf. 25/C. 2/L. 82; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 82.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 384 - 385.

(٤) راجع مثلاً قضية Di Simon V. Pasquier التي قررت فيها محكمة التمييز الفرنسية عام ١٩٥٨ أن مثول قنصل كوبا أمام المحكمة ، في دعوى أقيمت عليه لإخلاء منزل استأجره لسكنه وإيواء مكاتب القنصلية ، وطلب منحه مهلة للإخلاء ، يعتبر تنازلاً ضمنياً عن حصانته القضائية :
International Law Reports, Vol. 26, London, 1963, PP. 548 - 549.

بيروت إلى وزارة الخارجية اللبنانية صورة برقية صادرة عن وزير الدولة للشؤون الخارجية في هايتي يعلن فيها عزل السيد يونس من منصبه . وأرسلت إليها كذلك مذكرة تعلمها فيها بأنه لم يعد للسيد يونس أية صفة دبلوماسية ، فاعتبر ذلك تنازلا من هايتي عن حرمة سفيرها الشخصية وحصانته القضائية[1]

ويتم تبليغ التنازل عن الحصانة عادة بالطرق الدبلوماسية إذا تعلق الأمر برئيس البعثة القنصلية ، وبواسطة هذا الأخير إذا تعلق الموضوع بأحد موظفيه[2] . وليس للمحكمة أو لوزارة خارجية الدولة المضيفة لدى تسلمها مذكرة من رئيس البعثة الدبلوماسية يعلمها فيها بتنازل دولته عن حصانة رئيس البعثة القنصلية أو مذكرة من رئيس البعثة الدبلوماسية يعلمها فيها بتنازل دولته عن حصانة رئيس البعثة القنصلية أو مذكرة من رئيس البعثة القنصلية يعلمها فيها بتنازل دولته عن حصانة أحد موظفي بعثته ، أن تتساءل عن مدى صحة هذه المذكرة ، إذ لا يعقل أن يقوم رئيس إحدى البعثتين الدبلوماسية أو القنصلية بإعلان التنازل عن حصانة أحد الموظفين دون الرجوع إلى دولته والحصول على موافقتها[3]

وتطبق إجراءات التنازل عن الحصانة على جميع أنواع الحصانة التي نصت عليها المواد ٤١ و٤٣ و٤٤ من إتفاقية فيينا القنصلية ويعتبر باطلاً كل تنازل مسبق عن الحصانة ، يرد مقدماً أو ضمن أحكام عقد أو في تعهد شخص . ويبقى التنازل عن الحصانة سارياً خلال جميع مراحل الدعوى وعلى مختلف درجات المحاكمة ، ففي عام ١٩٦٥ ، أعلنت إحدى محاكم الاستئناف الأميركية أن التنازل عن الحصانة القضائية أمام محكمة الدرجة الأولى يشمل التنازل عنها أمام المحاكم العليا في الدعوى عينها[4] .

---

(١) راجع النشرة القضائية اللبنانية ١٩٧٤ ، ص ٦٣١ - ٦٣٢ .

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٥/ من مشروعها :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 30.

(٣) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : «القانون الدبلوماسي» . المذكور . ص ٢٠٢ .
وكذلك تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٥/ من مشروعها الدبلوماسي .

(٤) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٥/ من مشروعها القنصلي .
كذلك :

- Sen, B: «Handbook», P. 131.

- International Law Reports, Vol. 42, London, 1971, PP. 246 - 248.

بيد أن هناك حالة واحدة يتم فيها التنازل ضمنياً ويعتبر مقبولاً هي مباشرة الموظف القنصلي أو الدبلوماسي إجراءات الدعوى أمام المحاكم ، أي اتخاذه صفة الادعاء الشخصي حول موضوع تشمله الحصانة أصلاً لارتباطه بالوظائف القنصلية . ففي هذه الحالة يفترض حصول الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) على موافقة دولته على رفع الدعوى . ثم إن رفع الدعوى على شخص ما يفترض إتاحة المجال أمام المدعى عليه للرد وتقديم طلبات معاكسة ترتبط بموضوع الادعاء[1] . واجتهادات المحاكم كثيرة في هذا المجال نذكر منها قرار محكمة إستئناف تونس ، الدائرة المدنية الثالثة ، الذي صدر في ١٩٦٣/١١/٢٨ واعتبر أن المتمتع بالحصانة الدبلوماسية يعتبر متنازلاً ضمنياً عنها إذا أقام بنفسه الدعوى وأنه يتيح لخصمه إقامة دعوى معارضة عليه[2] .

ولا يشمل التنازل عن الحصانة القضائية المدنية التنازل عن الحصانة ضد الاجراءات التنفيذية التي تتخذ عادة بعد صدور الحكم ، لأن هذه الاجراءات تتطلب تنازلاً خاصاً يصدر عن الدولة الموفدة بشكل صريح ويبلغ خطياً إلى الدولة المضيفة بالطريقة عينها التي يبلغ بها التنازل عن الحصانة ، فهذا التنازل يمنح الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) حقاً من جانب واحد بحيث يمكن التمسك بتنفيذ الحكم إذا صدر لمصلحته أو التمسك بالحصانة إذا صدر لغير مصلحته[3] . ويرى بعض الفقهاء أن الفصل بين التنازل عن الحصانة القضائية

---

(١) إذا خرج الرد أو الطلبات عن الموضوع الأساسي للدعوى فللموظف القنصلي التنبه إلى ذلك والإدلاء بحصانته . وللمحكمة حق التقرير فيما إذا كان الرد والطلبات مرتبطين بالدعوى الأصلية أم لا .

(٢) راجع النشرة القضائية اللبنانية ، ١٩٦٤ ، الاجتهادات الأجنبية ص ٦١٤ . وهناك حكم مماثل صدر عن محكمة النقض السورية عام ١٩٦٣ . راجع المرجع عينه ص ٢٧٧ ، كذلك مجموعة اجتهادات حاتم ، ج ٥٦ ، ١٩٦٤ ، ص ٤٥ - ٤٦ .

وفي قرار لمحكمة استئناف اللاغوس في نيجيريا في ١٩٥٤/١١/٢٢ ، أعلنت المحكمة أن مباشرة القنصل الليبيري إجراءات الدعوى تعني تنازله عن حصانته القضائية وخضوعه لاختصاص القضاء النيجيري بداية واستئنافاً . راجع :

International Law Reports, Vol. 21, 1951, London, 1957, PP. 254 — 255.

(٣) راجع ما قاله مندوب تونس أثناء مناقشة المادة /٤٥/ من الاتفاقية القنصلية واقتراحه تعديل فقرتها الرابعة (U.N. Consular Conf., Vol. 1, P. 385)، كذلك ما قاله مندوبو المكسيك وفنزويلا وموناكو أثناء مناقشة المادة /٣٠/ من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية (U.N. Dipl. Conf., Vol. 1, P. 173).

والتنازل عن الحصانات ضد الإجراءات التنفيذية له ما يبرره بالنسبة إلى الموظف الدبلوماسي الذي يتمتع بالحصانة القضائية الكاملة ، وليس له أي مبرر بالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي يخضع أصلاً للاختصاص القضائي للدولة المضيفة في جميع أعماله باستثناء ما يتعلق منها بوظائفه الرسمية . ولقد كان المؤتمرون في فيينا عامي ١٩٦١ و١٩٦٣ قد قرروا الإبقاء على هذا التمييز لأن هناك دولاً تميّز في أنظمتها القانونية ، بين إجراءات المحاكمة وإجراءات تنفيذ الأحكام التي تتطلب صدور حكم خاص بالتنفيذ ، ولأن إجراءات التنفيذ قد تمس حصانات أخرى غير الحصانة القضائية التي تم التنازل عنها أثناء المحاكمة ، كحرمة الموظف القنصلي أو الدبلوماسي وحرمة المسكن الخ . . . وهي تستوجب تنازلاً خاصاً[١] . أما بالنسبة إلى الأحكام الجزائية التي ترتبط بالحق العام ، فإن التنازل عن الحصانة القضائية يفرض حكماً التنازل عن الحصانة ضد إجراءات تنفيذ العقوبات بحيث يمكن تنفيذها فور اكتساب الحكم الصيغة النهائية وفقاً لقوانين الدولة المضيفة[٢] .

إن المادة /٤٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية تشكل ، في رأينا ، مادة نظرية أكثر منها عملية ، جاءت تكرر أحكام المادة /٣٢/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية وتتجاهل حقيقة مهمة وهي أن الموظف الدبلوماسي يتمتع بحصانة قضائية كاملة بالنسبة إلى أعماله الوظيفية والشخصية وأن النص على قواعد التنازل عن حصانته أمر مهم لأن الدولة الموفدة قد ترى أن إجراءات العدالة تستوجب إخضاعه لاختصاص القضاء المحلي عن أعمال شخصية قام بها لا تتلاءم مع صفته الدبلوماسية وطبيعة مهامه كممثل لها . وبالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي لا حصانة له أصلاً إلاّ في الأعمال التي تتعلق بوظائفه ، فإن جميع أعماله الشخصية تخضع للقضاء المحلي ولا حصانة لها أصلاً . أما أعماله الوظيفية فإنها ترتبط بالدولة الموفدة التي لا يمكنها أن تفسح في المجال أمام المحاكم الأجنبية لمحاكمة أعمالها ، إضافة إلى أن الموظف القنصلي يقوم بهذه الأعمال عادة تنفيذاً لتعليمات دولته ، وإن تجاوز الموظف القنصلي لأعماله الوظيفية

---

(١) Sen, B: «Handbook» P. 133.

(٢) راجع ما قاله زوريك أثناء مناقشة المادة /٤٥/ رداً على سؤال وجهه مندوب النمسا حول مدى شمول فقرتها الرابعة الدعاوى الجزائية .(U.N. Consular Conf., Vol. 1, PP. 385 - 386) . وتدل الفقرة الرابعة من المادة /٤٥/ صراحة على أنها محصورة بالدعاوى المدنية والإدارية .

يخضعه للاختصاص القضائي للدولة المضيفة[1] . ومن هنا يبدو لنا أن تطبيق المادة /٤٥/ قد ينحصر بأحكام المادة /٤٤/ المتعلقة بأداء الشهادة بحيث تتيح الدولة الموفدة لموظفها القنصلي إداء الشهادة حول أمور تتعلق بمهامه القنصلية أو تتيح له إبراز المستندات الرسمية للبعثة متنازلة بذلك عن حصانته ضد إجراءات الشهادة بالنسبة إلى هذه المواضيع

الفقرة الثانية

الطرق الأخرى لتحصيل الحق

لو رفضت دولة الموظف الدبلوماسي أو القنصلي نزع حصانته القضائية ، فما هي الطرق التي يمكن للمتضرر اللجوء إليها لتحصيل حقه بعد أن سدت في وجهه الطرق المعتادة ، أي اللجوء إلى القضاء ؟

أمامه في هذه الحالة طريقان : اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية ، أو إقامة الدعوى على الموظف القنصلي أو الدبلوماسي أمام محاكم بلاده[2]

أولاً ـ اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية

يتقدم المتضرر من وزارة خارجية دولته بعريضة يشرح فيها شكواه ، ويطلب من الوزارة التوسط لدى البعثة صاحبة العلاقة ، أو لدى الدولة الموفدة ، لالزام المشكو منه بالايفاء بالتزاماته[3] . ويرفق بالعريضة المستندات الثبوتية . فاذا اقتنعت الوزارة بجدية الشكوى قامت بالتوسط لدى رئيس البعثة لإنهاء النزاع حبياً . ولها أن تتصل بالطرق الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة الموفدة . وغالباً ما تؤدي هذه الوساطة إلى إيصال المتضرر الى حقه ويبقى لوزارة الخارجية ، في حال فشلها في إحقاق الحق ، أن تطلب إلى الدولة

---

(١) Lee: «Vienna Convention», PP. 137 - 139.

(٢) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . المذكور ، ص ٣١٢ - ٣١٦ . كذلك راجع محاضرة المؤلف نفسه : « الامتيازات والحصانات الدبلوماسية » ، دراسات في الدبلوماسية العربية ، مجلس الخدمة المدنية ، الجزء ١٨ ، بيروت ١٩٧٤ ، ص ١٠٥ - ١٠٨

(٣) ولقد نصت على هذه الطريقة الفقرة /٢/ من المادة /١٦/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨

الموفدة سحب موظفها ، أو أن تقوم هي بسحب إجازته ، أو إعتباره شخصاً غير مرغوب فيه . وهناك حالات إستثنائية ونادرة إتبعتها بعض الدول لتحصيل حقوق مواطنيها ، كربط موافقتها على تعيين رئيس بعثة بديل بتسديد الالتزامات المترتبة على رئيس البعثة السابق[١] . وبامكان المتضرر قبل اللجوء إلى وزارة خارجيته ، التوجه مباشرة إلى رئيس البعثة بشكواه طالباً منه إحقاق الحق ، فاذا فشل توجه إلى وزارة خارجيته

ثانياً ـ إقامة الدعوى على الموظف أمام محاكم بلاده

لا حصانة للموظف الدبلوماسي أو القنصلي في بلاده ، ولهذا يحق للمتضرر إقامة الدعوى أمام محاكم هذه البلاد . ففي عام ١٨٧٨ ، مثلاً ، نصحت وزارة الخارجية البريطانية المتضررين من إصدار قنصل فنزويلا وثيقة غير كاملة لمركب إنكليزي ، باقامة الدعوى على القنصل أمام المحاكم الفنزويلية فور وصولهم إلى فنزويلا لتعذر إقامتها عليه أمام المحاكم الانكليزية لارتباطها بإجراء يتعلق بأداء الوظائف القنصلية[٢] . إلاّ أن هذه الطريقة صعبة تستهلك الكثير من الوقت والمال ، خصوصاً إذا كان بلد الموظف القنصلي بعيداً جداً ، وتستوجب تعيين محام مطلع على قوانين البلد الذي ستقام فيه الدعوى يعرف المحكمة المختصة وما إذا كان موضوع الادعاء يشكل جرماً وفقاً لهذه القوانين ، علاوة على مسائل أخرى تتعلق بالقانون الدولي الخاص ، فقد تحظر القوانين على محاكم البلد النظر في الجرائم التي تقع في أراضي دولة أخرى ، خصوصاً إذا كانت هذه المحاكم لا تأخذ بقواعد الرد والإحالة المعروفة في القانون الدولي الخاص .

---

(١) راجع ما قاله وزير خارجية هولندا أمام البرلمان الهولندي في ١٩٧٠/٦/١ لدى إيضاحه للحصانات الدبلوماسية :

Netherlands Yearbook, Vol. 6, 1970, P. 170

(٢) B.D.I.L. Vol. 8, Phase 1, PP. 155 - 156.

الفصل الثاني

الامتيازات والتسهيلات الممنوحة لموظفي البعثة القنصلية

صاحب تطور مفهوم الدولة الحديثة التي أصبحت تقوم بمختلف المهام الأمنية والاجتماعية تزايد في الموجبات المطلوبة من المواطنين والأجانب. وللقيام بهذه المهام تفرض الدولة الحديثة ضرائب ورسوماً على الأفراد والمؤسسات في مجالات عدة وتنظم إقامة الأجانب وممارستهم الأعمال المختلفة فيها، واكتسابهم جنسيتها، واستفادتهم من مؤسسات الضمان الاجتماعي لديها الخ . . .

ويختلف، كما سبق أن رأينا، وضع الموظف القنصلي (وبالأحرى الدبلوماسي) المقيم في الدولة المضيفة عن وضع بقية الأجانب فيها، باعتباره موظفاً رسمياً لدولة أجنبية تنتدبه بصورة موقتة للقيام برعاية مصالحها وحماية شؤون مواطنيها والعمل على تنمية العلاقات الودية بين الدولتين . . . ووضعه هذا يتطلب تسهيل إقامته وإعفاءه من أحكام القوانين المتعلقة باقامة الأجانب العاديين، ومنحه ولو على سبيل المجاملة وشرط المعاملة بالمثل، إمتيازات مالية تعفيه من الضرائب والرسوم.

وفي هذا الفصل، سنعرض في نبذات ثلاث، هذه الامتيازات والتسهيلات التي تمنحها الدولة المضيفة لموظفي البعثة القنصلية العاملين في أراضيها :

- النبذة الأولى : إمتياز الاعفاءات الضريبية.
- النبذة الثانية : إمتياز الاعفاءات الجمركية.
- النبذة الثالثة : الامتيازات والتسهيلات الأخرى.

النبذة الأولى

امتياز الاعفاءات الضريبية

يعتبر عملِ الدولة في جباية الضرائب والرسوم من رعاياها أو من المقيمين في أراضيها عملاً من أعمال السيادة لا يمكن أن تفرضه دولة على دولة أخرى. ولهذا تستثنى الدور الدبلوماسية والقنصلية من الضرائب والرسوم باعتبارها دوراً تملكها دول أجنبية، كما يعفى المبعوثون الدبلوماسيون من الضرائب والرسوم باعتبارهم ممثلين لدولهم. وهذا ما أكدته المحكمة العليا في كندا عام ١٩٤٣ في قضية تتعلق بفرض ضرائب على مساكن رؤساء البعثات الدبلوماسية. قالت: «إن الضرائب والرسوم تفرض من قبل سلطة سياسية محلياً على أشخاص أو أشياء ولا يمكن فرضها على الدول الأجنبية أو ممثليها»[(١)]. واستقر العرف الدولي منذ فترة طويلة على إعفاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وإعفاء الموظفين الدبلوماسيين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم من الرسوم والضرائب التي تطال الممتلكات والأشخاص والمداخيل (مع بعض الاستثناءات). وتبلور هذا الإعفاء بشكل قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي[(٢)]، تكرست في نص المادة /٣٤/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية[(٣)].

ولكن هناك أختلافاً بالنسبة إلى وضع الموظفين القنصليين الذين تقتصر حصاناتهم وامتيازاتهم، كما بينا سابقاً، على ما هو ضروري لأداء مهامهم القنصلية. وفي هذا المجال قال الفقيه Stewart، في مؤلفه «الامتيازات والحصانات القنصلية» الصادر في عام ١٩٢٦، أن «ليس هناك قاعدة في القانون الدولي تخوّل القناصل حق طلب إعفائهم من الضرائب. وقد تساءل

---

(١) Sen, B: «Handbook», PP. 140 - 141.

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٢/ من مشروعها الدبلوماسي:
I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1958, P. 100.
كذلك: Sen, B: «Handbook», P. 142.

(٣) يرى بعض المؤلفين أن الاعفاءات الضريبية، حتى بالنسبة إلى السلك الدبلوماسي، بقيت تقوم على أساس المجاملة الدولية، ولم تكتسب صفة القاعدة القانونية الدولية إلاّ بعد وضع اتفاقية فيينا الدبلوماسية عام ١٩٦١. راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: «القانون الدبلوماسي»، المذكور. ص ٢٠٧ - ٢٠٨.

الفقهاء الذين عالجوا الموضوع عن الفائدة من منحهم إعفاءات ضريبية باعتبارها غير ضرورية لأداء مهامهم القنصلية . إلا أن التعميم في هذا المجال غير ممكن نظراً لاختلاف الأنظمة الضريبية المعمول بها في دول العالم ، ولا يمكن بالتالي تحديد ما يستفيد منه قنصل ما من إعفاءات ضريبية دون الرجوع إلى قوانين الدولة التي يقيم فيها . كما أن تزايد عدد المعاهدات القنصلية التي تتضمن بنوداً تقر منح القناصل إعفاءات ضريبية يثبت الأهمية التي أخذت الدول توليها لهذه الاعفاءات »[1] .

فالاعفاءات الضريبية التي يستفيد منها القناصل ليست إذاً حقاً ثابتاً لهم يقره القانون الدولي العام ،وإنما هي تطبيق لنص يرد في المعاهدات القنصلية أو القوانين والأنظمة الداخلية للدول . وتمنح هذه الاعفاءات على أساس المجاملة الدولية وشرط توفر مبدأ المعاملة بالمثل[2] . وإذا كانت المادة /٤٩/

---

(١) نقلاً عن : Whiteman: «Digest», Vol. 7, Chap. 18, P. 816.

(٢) راجع :
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 853.
- A.J.I.L., Vol. 59, 1965, P. 378.
- Hyde: «International Law», Vol. 2, P. 1337.
- B.D.I.L., Phase 1, vol. 8, p. 176.
- Moore: «Digest», Vol. 5, P. 87.
- Dalloz: «Droit International», P. 533.
- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33 (Commentary on Art. 48, Par. 5).

كذلك راجع :
- المادة /١٤/ من القانون النمساوي تاريخ ١٩٤٦/٧/٢٥ في :
U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958, P. 18
- المادة /٤٧/ من التعليمات الألمانية تاريخ ١٩٤٨/٧/٥ (Ibid. P. 131)
- القانون السوفياتي رقم ١١٠ تاريخ ١٩٤٨/١٠/٢٦ .(Ibid, P. 342)
- القوانين الضريبية الفرنسية (.Ibid. P. 124)
- القوانين الضريبية الأميركية .(Ibid. PP. 364 — 384)
- القوانين والتنظيمات التي عددها زوريك في الفقرة /٤/ من تعليقه على المادة /٢٨/ من مشروعه .(I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 100)
- الفقرة /٩ ـ د/ من المادة /٢/ من قانون ضريبة الأراضي اللبنانية تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٠ .
- الفقرتين ٢ و ٥ من المادة /٤٧/ من قانون ضريبة الدخل اللبناني .
- المادة /٤٦/ من القرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٢٦/٣/٥ (رسوم الفراغ والانتقال في لبنان) . =

من إتفاقية فيينا القنصلية لم تشر إلى مبدأ المعاملة بالمثل كأساس لمنح الاعفاءات الضريبية فالسبب يعود إلى أن مجرد تصديق الدول على هذه الإتفاقية أو انضمامها إليها يعني أخذها بنصوصها ، وهذا يؤدي إلى تطبيق المبدأ المذكور .

ولكن التطورات الحديثة التي شهدتها المؤسسة القنصلية والتي سبق أن أشرنا إليها غير مرة في الفصول السابقة ، دفعت الدول الى التوسع يوماً بعد يوم في منح الاعفاءات الضريبية للموظفين القنصليين . وبرز ذلك في المعاهدات القنصلية الثنائية ، خاصة تلك التي نصت على إفادة الموظفين القنصليين من بند الدولة الأكثر رعاية[1] ، وبذلك اقتربت الاعفاءات الضريبية التي يستفيد منها الموظفون القنصليون من تلك التي يستفيد منها الموظفون الدبلوماسيون ، وجاءت لجنة القانون الدولي تقر هذا الاتجاه وتتبنى في المادة /٤٨/ من مشروعها القنصلي المتعلقة بالاعفاءات الضريبية ، نص المادة /٣٤/ من الاتفاقية الدبلوماسية مع إدخال بعض التعديلات الطفيفة عليها[2] . ومع تزايد عدد الدول المنضمة إلى إتفاقية فيينا القنصلية أصبحت الاعفاءات الضريبية الواردة في الاتفاقية تشكل قاعدة قانونية دولية واسعة .

وتنص المادة /٤٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، التي تحمل عنوان

= ـ المادة /٨/ من قانون ضريبة الأملاك المبنية اللبنانية تاريخ ١٩٦٢/٩/١٧ ، (الفقرة ١٠) .
ـ القانون اللبناني المنفذ بالمرسوم رقم ٣٠١٦ تاريخ ١٩٧٢/٣/٢٥ .
ـ الفقرة الرابعة من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(١) كالمادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية بين الاتحاد السوفياتي وألمانيا الفدرالية لعام ١٩٥٨ ، والفقرة (٢) من المادة /٩/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ النمساوية لعام ١٩٥٩ . راجع كذلك حول دور شرط الدولة الأكثر رعاية في تعميم الاعفاءات الضريبية ، كتاب :
B.D.I.L., Vol. 8, PP. 194, 198.

(٢) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٨/ من مشروعها القنصلي ، كذلك :
- Zourek: «Le Statut et Les Fonctions des Consuls». R.C.A. D.I., 1962, Tome 106, PP. 461 - 462.
- Stuart: «Practice», P. 385.
- Summers, L. : «The International Law of Peace». Oceana Publications, New York, 1972, P. 71.

« الاعفاء من الضرائب » على ما يلي :

« ١ ـ يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من جميع الرسوم والضرائب ، الشخصية أو العينية ، وطنية كانت أم إقليمية أم بلدية ، باستثناء :

(أ) الضرائب غير المباشرة التي تدخل في ثمن السلع أو الخدمات .

(ب) الرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة الكائنة في أراضي الدولة المضيفة ، مع مراعاة أحكام المادة /٣٢/ .

(جـ) الرسوم التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات والإرث والانتقال ، مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من المادة /٥١/ .

(د) الرسوم والضرائب على المداخيل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة ، بما فيها أرباح رأس المال . وكذلك الضرائب على رأس المال المفروضة على استثمارات الشركات التجارية والمالية في الدولة المضيفة .

(هـ) المصاريف المفروضة مقابل خدمات خاصة أدّيت .

(و) رسوم التسجيل والمحاكم والرهن والطوابع ، مع مراعاة أحكام المادة /٣٢/ .

٢ ـ يعفى خدم البعثة من الرسوم والضرائب على المرتبات التي يتقاضونها مقابل خدماتهم .

٣ ـ على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا تكون مرتباتهم معفية من ضريبة الدخل في الدولة المضيفة ، أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين تلك الدولة وأنظمتها على أرباب العمل في موضوع ضريبة الدخل » .

وسنحاول ، في ضوء المادة /٤٩/ وأحكام المعاهدات القنصلية المختلفة وأحكام القوانين والأنظمة الداخلية لبعض الدول ، أن نحدد شروط استفادة موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية من الاعفاءات الضريبية ، وأنواع الاعفاءات الضريبية واستثناءاتها ، مع الاشارة إلى أن المادة /٣٤/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية والمادة /٤٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية قد وضعتا قواعد الاعفاءات الضريبية لموظفي البعثات وليس للبعثات ، ولكن ذلك لا يعني أن البعثة كشخص معنوي لا تستفيد من الاعفاءات الممنوحة لموظفيها .

الفقرة الأولى

شروط استفادة موظفي البعثات القنصلية ، المسلكية والفخرية ، من الاعفاءات الضريبية

من الرجوع إلى المادة /٤٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، معطوفة على المادتين /٥٧/ و/٧١/ من الاتفاقية ، وإلى العديد من المعاهدات القنصلية[١] وإلى أحكام القوانين والأنظمة الداخلية للعديد من الدول[٢] وإلى المؤلفات في القانون الدولي[٣] ، يتبين لنا أن الاعفاءات الضريبية ومدى

(١) راجع :المادة /٢٠/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ .
- المادة /٢٤/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- المادة /١٦/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- المادة /٢٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .
- المادة /٨/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الصينية لعام ١٩٥٩ .
- المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- المادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٢) راجع : Laws and Regulations Regarding Dipl. and Consular Privileges and Immunities; U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958. Especially PP : 19 — 20 (Austria), 32 - 33 (Belgium), 123 - 125 (France), 128 - 129 (Germany F.R.), 338 - 341 (Soviet Union), 358 - 359(U.K.) 364 - 402 (U.S.A.).

(٣) راجع : كتاب الدكتور محمد عزيز شكري : « المدخل إلى القانون الدولي العام » . دار الفكر ، ١٩٧٣ ، ص ٣٦٦ . ومحاضرة الدكتور محمد حافظ غانم : « القانون القنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني ، بيروت ، ١٩٦٥ . ص ٢٥ .
والفقرة الثالثة من تعليق زوريك على المادة /٢٨/ من مشروعه القنصلي :
I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 100.
وتعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٥/ من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 32.
كذلك راجع :
- Sen, B: «Handbook», PP. 258 - 260
- O'Connel: «International Law», PP. 924 - 925.
= - Hyde: «International Law», PP. 1337 - 1339.

شموليتها تختلف باختلاف الأشخاص المستفيدين منها (موظفون قنصليون ، أو مستخدمون قنصليون ، أو خدم) وباختلاف الوضع القانوني لهؤلاء في الدولة المضيفة (مواطنوها ، أو مقيمون إقامة دائمة فيها ، أو يتعاطون عملاً خاصاً مكسباً في أراضيها) ، وكذلك باختلاف طبيعة البعثة القنصلية التي يعملون فيها (قنصلية مسلكية أو قنصلية فخرية) .

أولاً ـ موظفو القنصليات المسلكية

١ ـ الموظفون القنصليون

(أ) لا يستفيد الموظفون القنصليون المسلكيون إذا كانوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها ، ولا يستفيد أفراد عائلاتهم من أية إعفاءات ضريبية باستثناء تلك التي تمنحها لهم تلك الدولة بمحض إرادتها[١] .

(ب) يعفى الموظفون القنصليون المسلكيون من جميع أنواع الضرائب والرسوم تقريباً ، سواء أكانت شخصية أم عينية ، وسواء أفرضتها السلطة المركزية أو الإقليمية أو المحلية أو البلدية أو سلطات الولايات .

وتشمل الاعفاءات الضريبية أفراد عائلات هؤلاء الموظفين الذين يشكلون أسرهم ويقيمون معهم ، وهم الأولاد القاصرون والبنات غير المتزوجات والأولاد الذين يتابعون دراستهم والزوج والأصول الذين تقع إعالتهم على كاهل الموظف القنصلي . وأقر المؤتمر القنصلي مساواة عائلة الموظف القنصلي بعائلة الموظف الدبلوماسي في هذا المجال . ويسقط حق أي فرد من أفراد عائلة الموظف القنصلي في الاستفادة من الاعفاءات بمجرد قيامه بأي عمل خاص مكسب في الدولة المضيفة أو بمجرد اكتسابه جنسيتها .

=

- Lee: «Consular Law», PP. 227 - 237.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 839 - 860.
- A. J. I. L., Vol. 59, 1965, PP. 378 - 379.
- Dalloz: «Droit International», P. 533.

(١) عملاً بأحكام المادة /٧١/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

٢ ـ المستخدمون القنصليون

(أ) لا يستفيد هؤلاء المستخدمون إذا كانوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها ولا يستفيد أفراد عائلاتهم من أية إعفاءات ضريبية مهما يكن نوعها ، باستثناء تلك التي تقرر هذه الدولة منحها لهم بمطلق حريتها[١] . ويفقدون حقهم في الاستفادة من هذه الاعفاءات عند تعاطيهم أي عمل مكسب يخرج عن نطاق وظائفهم الرسمية في البعثة ، ويسقط عند ذلك حق أي فرد من أفراد عائلاتهم في الاستفادة من هذه الاعفاءات[٢] . ويسقط كذلك حق كل فرد منهم في الاستفادة منها عند اكتسابه جنسية الدولة المضيفة أو عند قيامه بتعاطي أي عمل خاص مكسب في أراضيها .

وإخضاع مستخدمي البعثة القنصلية (أو الدبلوماسية) من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين اقامة دائمة في أراضيها لقوانينها الضريبية لا يعني إلزام البعثة بجباية الضرائب والرسوم من هؤلاء المستخدمين نيابة عن الدولة المضيفة ، إذ لا يمكن أن تقوم دولة ذات سيادة عن طريق إحدى مؤسساتها بجباية الضرائب لمصلحة دولة أخرى . ولهذا لا يمكن الطلب من بعثة أجنبية اقتطاع قيمة ضرائب الدخل من أصل مرتبات الموظفين المحليين لديها أو حملهم على دفع هذه الضرائب ، كما لا يمكن الطلب منها الاحتفاظ في ملفاتهم بإيصالات دفع الضرائب ، لأن العلاقة الضريبية هنا هي علاقة بين المستخدم والدولة المضيفة ولهذه الدولة الحق بإلزامه بدفع الضريبة بوسائلها الخاصة دون تدخل البعثة . إلا أنه ليس هناك ما يحول دون قيام البعثة على أساس المعاملة بالمثل بتسهيل عمل السلطات المحلية وتزويدها بشكل غير رسمي بمعلومات عن مداخيل الموظفين المحليين العاملين فيها . وتقديم هذه المعلومات لا يعتبر إلزاماً قانونياً . ولا يمكن إبراز سجلات البعثة وجداولها الرسمية للسلطات المحلية نظراً لكونها تؤلف جزءاً من أرشيف البعثة الذي يتمتع بحرمة خاصة[٣] . والعديد من الدول يصر على اختيار موظفي البعثات

(١) عملاً بأحكام المادة /٧١/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

(٢) عملاً بالفقرة الثانية من المادة /٥٧/ من الاتفاقية عينها .

(٣)
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 801.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 284 - 286.

المحليين وتحديد مرتباتهم ودفعها بواسطة وزارة خارجية الدولة المضيفة التي يمكنها أن تقتطع من المرتبات بعد تسلمها مقدار الضريبة المترتبة .

(ب) يستفيد المستخدمون القنصليون في البعثات القنصلية المسلكية من غير مواطني الدولة المضيفة ، وممن لا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها ، من الاعفاءات الضريبية عينها التي يستفيد منها الموظفون القنصليون ، ويستفيد منها كذلك أفراد عائلاتهم الذين يقيمون معهم ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يتعاطون عملاً مكسباً فيها .

وسجلت مصر عند تصديقها على الاتفاقية القنصلية تحفظاً على المادة /٤٩/ وأعلنت أنها تقصر منح الاعفاءات الضريبية على الموظفين القنصليين وأزواجهم وأولادهم القصر ، دون المستخدمين القنصليين وأفراد عائلاتهم وخدم البعثة . واعترضت على التحفظ المصري المانيا الفدرالية والدانمارك[١] .

٣ ـ **خدم البعثة القنصلية** . ـ يقتصر حق خدم البعثة القنصلية المسلكية ، كالسائقين والسعاة والحجاب وعمال التنظيفات ، على إعفائهم من الضرائب والرسوم المترتبة على مرتباتهم التي يتقاضونها من البعثة ، شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها[٢] .

٤ ـ **الخدم الخاصون** . ـ لا يستفيد الخدم الخاصون الذين يعملون لدى أحد موظفي البعثة القنصلية بشكل شخصي ويتلقون مرتباتهم منه ولا يؤلفون جزءاً من خدم البعثة[٣] ، من أية إعفاءات ضريبية . وعلى رب عملهم ، عملاً

---

(١) Multilateral Treaties Deposited With the Secretary General ST/Leg/SER. E/1 (List of Signatures, Ratifications, Accessions etc...) status as at 31 December 1979. U.N. Publication, New - York, 1980, PP. 70, 73.

(٢) تشترط الولايات المتحدة لإعفاء هؤلاء أن تكون أسماؤهم في اللائحة الدبلوماسية التي تصدرها وزارة الخارجية الأميركية . راجع :

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 854.

(٣) قد يكون الطباخ والسفرجي والسائق والخادم الذين يعملون لدى رئيس البعثة القنصلية من خدم البعثة ويتلقون مرتباتهم منها .

بالفقرة الثالثة من المادة /٤٩/ أداء ما يترتب عليهم من ضرائب ورسوم ، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها .

ثانياً ـ موظفو القنصليات الفخرية

١ ـ **القناصل الفخريون .** ـ عملاً بالمادة /٦٦/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، يعفى القنصل الفخري ، إذا لم يكن من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها ، « من جميع الرسوم والضرائب عن التعويضات والايرادات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة مقابل قيامه بأعماله القنصلية » .

قد نتساءل عن فائدة هذا النص ما دام القناصل الفخريون عادة من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها ويتولون الأعمال القنصلية بشكل عارض إلى جانب قيامهم بأعمالهم الخاصة . إن لجنة القانون الدولي كانت في مشروعها تستثني من الامتيازات والحصانات مواطني الدولة المضيفة دون أية إشارة إلى المقيمين إقامة دائمة فيها[١] . وذكرت عند بحث مسألة إعفاء القناصل الفخريين من الرسوم والضرائب على التعويضات التي يتقاضونها مقابل أعمالهم القنصلية ، إن هذا الاعفاء لا يشمل القناصل الفخريين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة[٢] دون أن تستثني القناصل الفخريين الذين يقيمون إقامة دائمة في هذه الدولة ويحملون جنسية الدولة الموفدة أو جنسية دولة ثالثة . كما أن مندوب البرتغال أوضح أن بلاده تعتمد أحياناً قناصل فخريين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة فيها ، وقد لا يتعاطون أي عمل مكسب غير العمل القنصلي ، وإن وضعهم لا يختلف عن وضع القناصل المسلكيين على الرغم من انتمائهم الى السلك القنصلي الفخري[٣] . وتفهماً لمثل هذه الحالات الاستثنائية رفض المؤتمر القنصلي اقتراحاً بحذف المادة /٦٦/ مما اضطر دولاً عدة إلى الاعلان عن أن

---

(١) راجع المادة /٦٩/ من مشروع اللجنة في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 40.

(٢) راجع التعليق على المادة /٦٣/ من مشروع اللجنة :

Ibid, P. 38.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 446.

هذه المادة لا تشمل القناصل الفخريين من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها[١] .

وأكد البعض أن القنصل الفخري الذي يقوم بالأعمال القنصلية بشكل ثانوي إلى جانب قيامه بأعماله التجارية أو المهنية الخاصة ، لا يستحق الاستفادة من الاعفاءات الضريبية حتى عن التعويضات التي يتقاضاها مقابل أعماله القنصلية ، لأن هذه التعويضات تؤلف جزءاً من المنفعة العامة لأعماله التجارية والمهنية ، ولأن اختياره قنصلاً فخرياً يتم في الغالب بناء على نجاحه فيها[٢] . وهناك من اعتبر أن التعويضات التي يتقاضاها القنصل الفخري ما هي إلا إيراد مدفوع من حكومة أجنبية ذات سيادة لا يخضع للضريبة[٣] .

وفي رأينا أنه ليس هناك قاعدة دولية تلزم الدولة المضيفة باعفاء القناصل الفخريين من الضرائب على التعويضات التي يتقاضونها مقابل المهام القنصلية إذا كانوا من مواطني هذه الدولة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها ، ومع ذلك ليس هناك ما يحول دون قيام هذه الدولة بمنحهم هذا الاعفاء مجاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل[٤] .

٢ ـ مستخدمو البعثة القنصلية الفخرية وخدمها. ـ لا يستفيد هؤلاء ، حتى لو استفاد القنصل الفخري ، من أية إعفاءات ضريبية مهما يكن نوعها ، لأنهم موظفون شخصيون لدى هذا القنصل ، يعملون غالباً في مؤسسته الخاصة ويتقاضون مرتباتهم منه .

---

(١) Ibid, P. 73.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم ، قانون السلام » ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٠ ، ص ٨٠٨ .

(٣) راجع المادة /٦١/ (٢) / من القانون المصري رقم ١٤ لعام ١٩٣٩ ، والمادة /٤٧/ (٢) / من قانون ضريبة الدخل اللبناني . كذلك راجع ما قاله المندوب البريطاني في المؤتمر القنصلي حول الموضوع :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 447.

(٤) لا تعفي الولايات المتحدة ، إلا بوجود نص تعاهدي صريح ، القناصل الفخريين من مواطنيها أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها من الضرائب والرسوم على تعويضاتهم التي يتلقونها مقابل قيامهم بالأعمال القنصلية ، وهذا ما أكدته وزارة الخارجية الأميركية في ١٩٦٤/١١/٣٠ . راجع :

A.J.I.L. Vol. 59, 1965 PP. 378 — 379.

الفقرة الثانية

أنواع الاعفاءات الضريبية واستثناءاتها

كانت بعض المعاهدات القنصلية في البداية تحدد ، بشكل حصري ، الرسوم والضرائب التي يعفى منها موظفو البعثات القنصلية ، لأن القاعدة العامة كانت تقر ، مع بعض الاستثناءات ، عدم إعفاء أسر هؤلاء الموظفين من الضرائب . ولهذا نصت المادة /٢٤/ من مشروع فريق هارفارد القنصلي على إعفاء الموظفين القنصليين من الضرائب التي تفرض على شخص القنصل وعلى دخله القنصلي وعلى دخله الناشىء خارج الدولة المضيفة ، وكذلك من الضرائب المفروضة على الأشياء المنقولة وغير المنقولة المستعملة في المهام القنصلية شرط أن لا تكون هذه الضرائب بمثابة تكاليف تؤدى مقابل خدمات[1] ، بينما اعتمدت معاهدات قنصلية أخرى طريقة تعداد الرسوم والضرائب المشمولة بالاعفاء وغير المشمولة به . فالمادة /١٠/ من المعاهدة اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ ، مثلاً ، اعتبرت أن الضرائب والرسوم المشمولة بالاعفاء هي الضرائب المفروضة على الدخل الرسمي والضرائب المباشرة الأخرى ، واستثنت من الإعفاء الضرائب المفروضة على العقارات والرهن والأعمال المكسبة الخاصة والضرائب غير المباشرة والتكاليف مقابل خدمات .

ومع اتجاه الدول الى تضييق شقة التمييز بين الموظفين الدبلوماسيين والموظفين القنصليين ، إتسع نطاق الاعفاءات الضريبية التي يستفيد منها الموظفون القنصليون بهدف مساواتها باعفاءات الموظفين الدبلوماسيين . وبرز هذه الاتجاه في المادة /٢٠/ من اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ التي نصت على اعفاء موظفي البعثات القنصلية للدول الأميركية المتعاقدة ، الذين لا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة أو لا يحملون جنسيتها ، من جميع أنواع

---

(١) راجع كذلك المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨. والمادة /٨/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ اللتين تحصران الاعفاءات الضريبية بالضرائب الشخصية والمباشرة .

الضرائب والرسوم باستثناء ما يتعلق منها بعقارات تقع في أرضها . وبرز كذلك في المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ . وجاءت المادة /٤٩/ من اتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه الحديث في المساواة الى أقصى حد ممكن ، مستوحية أحكام المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية مع بعض التعديلات الطفيفة . ونصت فقرتها الأولى على مبدأ الاعفاءات الضريبية وعددت الاستثناءات ، فأخذت بذلك غالبية المعاهدات القنصلية التي عقدت بعد عام ١٩٦٣[١] . ولكن ما هي الضرائب والرسوم المشمولة بالاعفاء والضرائب المستثناة منه ؟ .

أولاً ـ الرسوم والضرائب المشمولة بالاعفاء

تقر المادة /٤٩/ والمعاهدات القنصلية والتشريعات الوطنية منح موظفي البعثات القنصلية إعفاءات ضريبية متعددة تشمل الرسوم والضرائب على الأشخاص والأشياء ، سواء أكانت وطنية أم إقليمية أم بلدية ، وغالبية هذه الرسوم والضرائب هي من نوع الضرائب المباشرة التي تفرض على المكلف مباشرة . وغالباً ما تشترط الدول المعاملة بالمثل للاستفادة منها . ومن هذه الضرائب والرسوم نذكر :

١ ـ **الضريبة على الدخل.** ـ يعفى موظفو البعثات القنصلية (والدبلوماسية) وفقاً للشروط التي ذكرناها من ضريبة الدخل على مرتباتهم وتعويضاتهم التي تدفعها لهم الدولة الموفدة مقابل قيامهم بوظائفهم الرسمية ، وعلى مداخيلهم الناجمة عن مصادر تقع خارج أراضي الدولة المضيفة . ولكنهم لا يستفيدون من أي إعفاء ضريبي بالنسبة إلى الدخل الخاص الناجم عن نشاط مكسب يقومون به في أراضي هذه الدولة[٢] . وكان التعامل الدولي قد أقر منذ زمن بعيد إعفاء الموظفين القنصليين من الضرائب المفروضة على دخلهم الرسمي . وكانت وزارة الخارجية البريطانية قد أكدت ذلك في عام

---

(١) راجع مثلاً المادة /٢٤/ من المعاهدة الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ ، والمادتين ١٥ و١٨ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٩ .

(٢) Sen, B: «Handbook», P. 259.

١٨٥٩ ثم في عام ١٨٧٧[١] . وهذا ما فعلته وزارة الخارجية الأميركية في عام ١٨٦٣ ثم في عام ١٨٨٤[٢] . وبررت وزارة الخزانة الأميركية في عام ١٩١٩ ، إعفاء الموظف القنصلي من الضريبة على الدخل الناجم عن مصادر تقع خارج الولايات المتحدة ، بأن هذا الموظف هو شخص غير مقيم في الولايات المتحدة على الرغم من وجوده جسدياً في أراضيها ، وبأنه لا يخضع بالتالي إلا لضريبة الدخل الناجم عن مصادر داخل الولايات المتحدة[٣] . ونصت بعض القوانين الوطنية على هذا الاعفاء ، كالقانون السوفياتي الذي ربطه بشرط المعاملة بالمثل[٤] ، وكالقانون البريطاني الذي أعفى من الضريبة مرتبات الموظفين القنصليين من غير الرعايا البريطانيين ومن غير المقيمين إقامة دائمة في بريطانيا ، كما أعفى منها دخلهم الناجم عن مصادر تقع خارج بريطانيا[٥] ، وكالقانون اللبناني الذي نص في الفقرة /٢/ من المادة /٤٧/ من قانون ضريبة الدخل اللبناني (المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢) على أن « يستثنى من الضريبة ، الرواتب وملحقات الرواتب التي يقبضها سفراء الدول الأجنبية وممثلوها الدبلوماسيون وقناصلها وممثلوها القنصليون والرعايا الأجانب من موظفيهم ، وذلك شرط المعاملة بالمثل » .

٢ ـ الضرائب على الأجهزة المنزلية. ـ يعفى موظفو البعثات القنصلية (والدبلوماسية) وفقاً للشروط التي ذكرناها من دفع أية ضريبة مباشرة على أجهزتهم المنزلية كالضرائب التي تفرض على الأثاث وأجهزة الراديو والتلفزيون والسيارات والدراجات والمراكب . . .[٦] .

---

(١) - B. D. I. L., Phase 1, Vol. 8, 1965, PP. 179, 181.

(٢) - Moore: «Digest», Vol. 5, P. 87.

(٣) راجع: - Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 838.

- Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 777.

(٤) - Parag. 4 of Instruction No. 20 of 16/1/1956 of the Ministry of Finance of U.S.S.R; U.N. Legislative Series, No. 7, Op. Cit., P. 141.

(٥) Art. 24 - 1 of Finance Act of 1954, Ibid. P. 358, and Art. 462 of Income Tax of 1952, Ibid., P. 359.

(٦) هناك اختلاف بين الدول في نظرتها إلى بعض أنواع هذه الضرائب والرسوم ، فالبعض يرى فيها رسوماً تؤدى مقابل تكاليف خدمات . وسنعود إلى تبيان هذا الاختلاف عند حديثنا عن التكاليف Charges المؤداة مقابل خدمات .

٣ ـ الضريبة على الإيجار. ـ يعفى موظفو البعثات القنصلية (والدبلوماسية) ممن تتوفر فيهم الشروط التي ذكرناها ، من دفع الضرائب المباشرة التي تفرضها بعض الدول على المستأجرين، كالضريبة على القيمة التأجيرية إذا كانت هذه الضريبة على عاتق المستأجر ، ولكنهم ملزمون بدفعها إذا كانت أصلاً على عاتق مالك العقار ونقلت اليهم في عقد الايجار ، وذلك لمنع المالك من التهرب من دفع الضريبة المستحقة عليه عن طريق نقلها إلى المستأجر من موظفي البعثة الدبلوماسية أو القنصلية .

٤ ـ ضرائب ورسوم مختلفة أخرى. ـ تختلف نظرة الدول إلى العديد من الرسوم والضرائب ، فبينما يرى البعض فيها رسوماً تؤدى مقابل خدمات معينة ، يعتبر البعض الآخر أنها ضرائب مباشرة تستفيد من الاعفاء . وسنعود إلى الحديث عن ذلك فيما بعد . ونكتفي هنا بذكر بعض الأنواع ، كالضرائب المفروضة على المحروقات ، والضرائب المتعلقة بالمجهود الحربي والجيش ، والرسوم المفروضة على إصدار بعض أنواع الرخص كرخص الصيد واقتناء الحيوانات وتملك السيارات وقيادتها[1] .

ويمنح الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون تأشيرات السفر الدبلوماسية والخاصة مجاناً . وتنص قوانين غالبية الدول على هذا الاعفاء ، ففي لبنان مثلاً ، تنص الفقرة الأولى من المادة /٢١/ من المرسوم رقم ١٠١٨٨ تاريخ ١٩٦٢/٧/٢٨ المتعلق بالدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه (المعدلة بالمرسوم رقم ٧٤٥١ تاريخ ١٩٦٧/٥/٣١) على ما يلي : « يعفى من الرسوم المفروضة على سمات المرور وسمات الاقامة حاملو جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة والرسمية وجوازات الخدمة وجوازات مرور هيئة الأمم المتحدة . . . » .

وتمنح الفقرة الثانية رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية والمدير العام للأمن العام حق منح سمات مجاملة لبعض الشخصيات من حاملي وثائق السفر

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » ، المذكور ، ص ٣٤٠ و ٣٤١ . كذلك راجع :

- Dalloz : «Droit Int.», P. 533.

- Stuart: «Practice», P. 386.

العادية كأعضاء السلكين السياسي والقنصلي وموظفي هيئة الأمم المتحدة وأفراد عائلاتهم .

ثانياً ـ الضرائب والرسوم المستثناة من الاعفاء

إستثنت المادة /٤٩/ والمعاهدات القنصلية الحديثة ، بعض الرسوم والضرائب من الاعفاءات الضريبية ، وفرضت على موظفي البعثات القنصلية الالتزام بأدائها[١] . وتشمل هذه الاستثناءات : الضرائب غير المباشرة ، والرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة ، ورسوم التركات والإرث والانتقال ، والضرائب والرسوم على الدخل الخاص ، والنفقات المدفوعة مقابل خدمات خاصة ، ورسم التسجيل والمحاكم والتوثيق والرهن والطابع .

١ ـ **الضرائب غير المباشرة.** ـ لا تشمل الاعفاءات الضريبية ، الضرائب غير المباشرة التي تدخل عادة في ثمن السلع والخدمات ويصعب حسابها ، كأنواع الملبوسات والأدوية والمواد الغذائية والأدوات الكهربائية وما يباع في الأسواق المحلية العادية . ولتفادي دفع هذه الضرائب يلجأ الموظفون القنصليون (والدبلوماسيون) عادة إلى استيراد هذه السلع مباشرة أو بواسطة مؤسسات متخصصة[٢] ، أو إلى شرائها من الأسواق الحرة أو من المخازن التي تخصصها الدولة المضيفة لهم . وقد تتبع هذه الدولة طرقاً خاصة تتيح لهم شراء بعض السلع دون دفع الضريبة المترتبة عليها ، أو تتيح لهم إسترداد قيمة ما دفعوه بعد شرائها . فبالنسبة إلى المحروقات ترى بعض الدول ، كالولايات المتحدة مثلاً ، أن الضريبة المفروضة عليها هي ضريبة غير مباشرة مفروضة على الموزع الذي يتقاضاها من المستهلك باضافتها إلى ثمن المبيع ولا يحق للقناصل المطالبة باعفائهم منها[٣] ، بينما تقوم دول أخرى ، وعلى أساس المعاملة بالمثل في الغالب ، بإعفاء موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من هذه الضرائب بتخصيص محطات وقود لهم تبيعهم الوقود دون ضريبة ، أو

---

(١) وهي نفس الاستثناءات الواردة في المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٢) كمؤسسة : Quelle و Freeman و Osterman الخ . . .

(٣) راجع : Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 843.

بمنحهم بطاقات خاصة لشراء المحروقات من المحطات العادية بعد حسم قيمة الضريبة منها على أن يسترد أصحاب المحطات هذه القيمة من السلطات المختصة ، أو بتنظيم جداول شهرية يوقعها رئيس البعثة وترفق بالفواتير الثبوتية وترفع إلى السلطات المحلية المختصة لاسترداد قيمة الضرائب المدفوعة . وما يقال عن المحروقات يقال عن السيارات والأدوات الكهربائية .

ويدخل هنا في مفهوم الضرائب غير المباشرة الضرائب على المشتريات التي تعتمدها بعض الدول فتضيف الى سعر البضائع والخدمات المباعة نسبة مئوية من سعرها (١٠٪ مثلاً) كضريبة مبيع . وعلى الرغم من أن هذه الضريبة تبرز في الفاتورة بشكل منفصل عن ثمن السلعة ، فإنها تبقى ضريبة غير مباشرة مفروضة أصلاً على البائع الذي يخوله القانون تحصيلها من المشتري[١] . والضرائب المفروضة على زبائن المطاعم والفنادق والملاهي ودور القمار وعلى أقساط المدارس ، هي من هذا النوع لأنها تقع أصلاً على عاتق المؤسسات والقانون يخولها تحصيلها من الزبائن أو من أولياء التلاميذ . وتستعمل هذه الضرائب غير المباشرة لدعم المستشفيات والسجون والمؤسسات الاجتماعية العامة[٢] .

وبالنسبة إلى ضريبة الانتاج والتصنيع التي يضيفها الصانع أو المنتج إلى ثمن السلعة ، فإن دولاً عدة تعفي الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين منها على الرغم من كونها ضرائب غير مباشرة . ولكن بعض الدول تشترط أن يتم الشراء من المصنع مباشرة بينما يتيح البعض الآخر الشراء من الوكلاء على أن تنظم معاملة خاصة لاسترداد قيمة الضريبة . وفي الولايات المتحدة اكدت وزارة الخارجية في ١٩٥٥/٦/٢٥ أن للموظف الدبلوماسي أن يستفيد على أساس المجاملة من الاعفاء من ضريبة الانتاج إذا هو اشترى السلعة مباشرة من المصنع ولا يحق له استرداد قيمة الضريبة اذا تم الشراء من وكلاء البيع . ولا يستفيد الموظفون القنصليون من هذا الاعفاء إلاّ بوجود نص مخالف في معاهدة قنصلية لأن إعفاءهم يشمل فقط الضرائب التي تفرض عليهم مباشرة لا تلك

---

(١) راجع :
- A. J. I. L., Vol. 57, 1963, P. 126.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 573 - 575.

(٢) Ibid. P. 578.

التي تفرض أصلاً على الغير الذي يخوله القانون إحالتها على المستهلك . أما بالنسبة الى السلع المشتراة لأغراض البعثة الرسمية فانها تعفى من هذه الضريبة إذا تم شراؤها من المصنع مباشرة[١] .

٢ ـ الرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة . ـ استقر الرأي منذ مدة طويلة على إخضاع موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية للرسوم والضرائب المفروضة على ممتلكاتهم العقارية الخاصة كالعقارات والأبنية والشقق الموجودة في الدولة المضيفة ، أو على الدخل الذي تدره ، أو على القيمة التأجيرية التي تقع على المالك مسؤولية دفعها ، أو على نقل ملكيتها . وفي ذلك توافق مع مبدأ السيادة المطلقة للدولة على إقليمها[٢] . وهذا ما أكدته وزارة الخارجية البريطانية عام ١٩٠٨ لقنصلها العام في بطرسبورغ[٣] ووزارة الخارجية الأميركية عام ١٩٣١[٤] .

إلّا أن العقارات التي يحوزها هؤلاء الموظفون نيابة عن دولهم وتخصص لأغراض البعثة فتستفيد ، كما ذكرنا ، من الاعفاءات الضريبية العقارية ، عملاً بالمادة /٣٢/ من إتفاقية فيينا القنصلية . ففي قضية Yin Tso hsuing V.Toronto التي رفعها القنصل الصيني في تورنتو عام ١٩٥٠ ، من أجل إعفاء الدور المملوكة من دولته والمستعملة كدور للبعثة القنصلية العامة وكمسكن لرئيسها من الضرائب والرسوم ، أقرت المحكمة الاعفاء باعتبار أن أملاك الدول الأجنبية تتمتع بحصانة ضريبية تعفيها من جميع الضرائب والرسوم باستثناء ما يعتبر مجرد تكاليف مقابل خدمات[٥] . وأقر المدعي العام في ولاية Texas الأميركية هذا الاتجاه عندما أبدى رأيه في مدى إمكان إعفاء العقارات التي تملكها الدولة المكسيكية في هذه الولاية ، وتستعملها لايواء بعثتها القنصلية ، من الضرائب والرسوم[٦] .

---

(١) راجع : - Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 843.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4., P. 789.
- Summers, L.: «The International Law of Peace», Oceana Publication, N. y. 1972, P. 71.

(٢) Hyde: «International Law», Vol. 2, PP. 1337 - 1338.

(٣) B.D.I.L., Vol. 8, P. 187.

(٤) Hackworth: op. cit., 783.

(٥) Lee: «Consular Law», P. 230.

(٦) A.J.I.L. Vol. 96, 1952, P. 250.

٣ ـ **رسوم التركات والإرث والانتقال.** ـ لا يعفى موظفو البعثات الدبلوماسية والقنصلية من الضرائب والرسوم المترتبة على التركات والارث. ولا يعفى موظفو البعثات القنصلية من رسوم الانتقال[1] بالنسبة إلى كل ما يعود إليهم بالوراثة، نتيجة لوفاة أحد الناس من غير أفراد عائلاتهم المقيمين معهم، من أموال منقولة أو غير منقولة في البلد المضيف.

وفي حال وفاة أحد الموظفين القنصليين (أو الدبلوماسيين) ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، أو في حال وفاة أحد أفراد عائلته الذين يقيمون معه، فإن الأموال المنقولة، كالأثاث والمجوهرات والنقود والحاجات الشخصية التي تدخل في تركة المتوفى، تعفى من رسوم التركات والإرث والانتقال شرط أن يكون وجودها في الدولة المضيفةناجماً فقط عن وجود المتوفى في هذه الدولة بصفته موظفاً في البعثة القنصلية، أو بصفته فرداً من عائلة أحد موظفي البعثة، مقيماً معه، أي أن تكون موجودات التركة مرتبطة بمهام الموظف الرسمية أو ناجمة عن دخله الرسمي، لا أن تكون مرتبطة بنشاط مكسب خاص أو ناجمة عنه[2]. ولقد كرست هذا الأمر الفقرة الثانية من المادة /٥١/ من إتفاقية فيينا القنصلية[3].

واستقر اجتهاد المحاكم على إعفاء الأموال المنقولة العائدة للموظف القنصلي المتوفى أو لأحد أفراد أسرته، من الضرائب والرسوم على التركات والانتقال ما دامت لم تنجم عن دخل خاص كسبه في الدولة المضيفة. ففي عام ١٩٥٨ مثلاً توفي قنصل الولايات المتحدة العام في منتريال وتم نقل ممتلكاته من مجوهرات وأثاث وسيارات الى زوجته دون فرض أية ضريبة عليها، ولكنه طلب من الأرملة دفع ضريبة انتقال على الأموال المودعة في حساب مشترك باسمها واسم زوجها لأن هذه الأموال تخرج عن نطاق الحاجات الخاصة بالقنصل المستعملة تسهيلاً للاقامة وأداء المهام. إلا أن دراسة وافية

---

(١) لم يرد أي ذكر لرسم الانتقال في المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

(٢) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٠/ من مشروعها القنصلي في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33.

كذلك راجع مناقشات هذه المادة خلال المؤتمر في:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 412 - 415.

(٣) وكذلك الفقرة /٤/ من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

للموضوع أظهرت أن الأموال قد تكوّنت من الدخل الرسمي الذي كان المتوفى يتقاضاه من دولته مقابل مهامه القنصلية ، وأنها بالتالي تخضع للاعفاء الضريبي [١] .

أما بالنسبة إلى الأموال غير المنقولة التي يملكها في الدولة المضيفة الموظف المتوفى أو أحد أفراد عائلته ، فإنها لا تعفى من رسوم الإرث والتركات والانتقال لأن ذلك يدخل في اختصاص الدولة المضيفة . وقد أكدت وزارة الخارجية البريطانية في عام ١٨٧١ أن العقارات الخاصة التي يملكها قنصلها في جنيف لا تعفى من رسوم الارث والانتقال عند انتقالها الى زوجته بعد وفاته[٢] .

كذلك لا تعفى من الرسوم الأموال التي تدخل في تركة الموظف القنصلي المتوفى أو في تركة أحد أفراد عائلته إذا نجمت عن دخل خاص تم تحصيله في أراضي الدولة المضيفة عن طريق تعاطي نشاطات خاصة مكسبة تخرج عن نطاق المهام القنصلية[٣] .

٤ ـ الرسوم والضرائب على الدخل الخاص الناشىء في الدولة المضيفة .ـ لا يعفى موظفو البعثة القنصلية (والدبلوماسية) من الضرائب المترتبة على الدخل الخاص الذي يحصلون عليه من نشاطات خاصة يقومون بها في الدولة المضيفة كالنشاطات التجارية والاستثمارات . ويعتبر التعامل الدولي ان هذا الدخل لا يرتبط بشكل أو آخر بصفة الموظف الرسمية[٤]

---

(١) راجع : Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 858 - 859.
كذلك راجع قضية تركة القنصل الصيني في نيويورك Tsin Yu Lu عام ١٩٤٨ في :
Ibid, PP. 856 - 858.

(٢) B. D.I.L. vol. 8,P. 187.

(٣) Whiteman: «Digest», Vol. 4, P. 855.

(٤) Sen, B: «Handbook», P. 144.
راجع كذلك الرأي الذي أبدته الخارجية الأميركية عام ١٨٥٦ في قضية The Consul of the Elector of Hesse. في :
Fenwick, C: «International Law», 3rd. ed., 1948, P. 486.
كذلك راجع ما قاله مندوبا النروج ويوغوسلافيا خلال مناقشة المادة /٣٤/ من الاتفاقية الدبلوماسية :
U.N. Diplomatic Conference: Vol. 1, PP. 185 - 186.

ويفهم بالضرائب والرسوم على الدخل الخاص تلك التي تفرض على الدخل الشخصي الذي يحصل عليه الموظف القنصلي خارج نطاق دخله الرسمي ، كالضرائب على أرباح رأس المال أو استثماراته في الأعمال التجارية والمالية في الدولة المضيفة . فموظفو البعثات القنصلية في الولايات المتحدة ، مثلاً ، يخضعون لضريبة الدخل الفدرالية على استثمارات أموالهم في الصكوك والسندات، ، وعلى فوائد حساباتهم في المصارف الأميركية التي تشكل دخلاً خاصاً اكتسب في الدولة المضيفة خارج نطاق الأعمال الرسمية[1] . ولكن الفوائد على الحسابات الرسمية للبعثة تعفى من الرسوم[2] . وتخضع كذلك للضريبة الأموال التي يتلقاها هؤلاء الموظفون كهبة أو يفوزون بها في اليانصيب .

٥ ـ **النفقات مقابل خدمات خاصة** . ـ من هذه النفقات تلك التي تدفعها البعثة وموظفوها مقابل الخدمات البلدية من ماء وكهرباء وأعمال نظافة واتصالات سلكية ولاسلكية وأجهزة راديو[3] وخدمات مقدمة في الفنادق ودور اللهو والمسارح والسينما[4] ورسوم استعمال الطرقات التي تدفع من أجل تحسين هذه الطرقات وصيانتها ، ورسوم المجارير والأرصفة . . .

وتختلف النظرة إلى بعض الرسوم ، فهناك دول تعتبرها نفقات مقابل خدمات ، وهناك دول تعتبرها ضريبة مباشرة ، والأمثلة كثيرة نذكر منها :

(أ) الرسوم المفروضة على إصدار رخص للكلاب[5] .

---

(١) راجع :

Hackworth: «Digest», Vol. 7, 1942, PP. 780 - 781

(٢) وهذا ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة /٤٧/ من قانون ضريبة الدخل اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ .

(٣) في عام ١٩٣٢ ، مثلاً ، فرضت الحكومة الايطالية رسماً على أجهزة الراديو ، فاعتبرت وزارة الخارجية الأميركية أن هذا الرسم هو قيمة تدفع مقابل الخدمة التي تقدمها الدولة بتشغيل محطة الإذاعة وليس ضريبة مفروضة على ملكية الجهاز ، وعلى الموظفين القنصليين القيام بدفعه . راجع :

Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 794 - 795.

(٤) Stuart: «Practice», P. 386.

(٥) Lee: «Consular Law», P. 227. =

(ب) الرسوم المفروضة على تذاكر السفر والانتقال[1] . وقد أكدت الحكومة البريطانية عام ١٩٥٩ لقنصلها العام في ريو ديجانيرو أن عليه دفع الرسم المفروض على تذاكر السفر في الدرجة الأولى في السفن والطائرات[2] . ويعتبر هذا الرسم في الواقع ، أو يعتبر الفرق المالي بين تذاكر الدرجة الأولى والدرجة السياحية ، بمثابة ضريبة ترف لا يعفى منها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون .

(جـ) الرسوم المفروضة على تسجيل السيارات وإصدار لوحاتها الخاصة وإصدار رخص السير ورخص القيادة . ويمكن اعتبار هذه الرسوم بمثابة نفقات لإتمام معاملة التسجيل وإصدار رخصة السير إذا كانت قيمتها زهيدة . وعندما تفوق قيمتها مقدار الخدمة تصبح مجرد ضريبة على الملكية تعفى البعثات وموظفوها من دفعها . ومن الملاحظ أن دولاً عدة لا تتقاضى هذه الرسوم ، على أساس المجاملة ، على الرغم من أن قيمتها لا تتعدى كلفة الخدمة المؤداة[3] .

(د) رسم الخروج من المطارات والمرافيء الذي تفرضه بعض الدول . ونذكر أن لبنان يعفي الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وموظفي المنظمات الدولية من هذا الرسم[4] .

٦ - **رسوم التسجيل والمحاكم والتوثيق والرهن والطابع** . - نلاحظ أن الاستثناءات الضريبية التي نصت عليها المادة /٤٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية تلزم الموظفين الدبلوماسيين بدفع هذه الرسوم المتعلقة بالأموال غير المنقولة فقط ، بينما تلزم المادة /٤٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية الموظفين القنصليين بدفعها بالنسبة إلى الأموال المنقولة وغير المنقولة ، وهذا هو أحد الفوارق بين المادتين التي فرضها إختلاف الطبيعة في مهام كل من البعثتين الدبلوماسية والقنصلية[5] .

= كذلك راجع التضارب في الرأي بين سلطات الولايات المختلفة في الولايات المتحدة الأميركية :
Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 850

(١) Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 574 - 575.

(٢) B.D.I.L., Vol. 8, P. 189.

(٣) Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 796 - 798.

(٤) راجع المرسوم رقم ١٢٢١٦ الصادر في ١٩٦٩/٣/٣١ .

(٥) راجع الفقرة /٦/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٨/ من مشروعها القنصلي =

وعملاً بالمادة /٣٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية لا تخضع لهذا النوع من الرسوم دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي الممتلك أو المستأجر من قبل الدولة الموفدة أو من ينوب عنها باستثناء الرسوم المترتبة أصلاً على المتعاقد مع الدولة المضيفة أو من ينوب عنها ، كوضع المالك الذي تستأجر البعثة بناءه كمكاتب لها أو لسكن رئيسها .

النبذة الثانية

إمتياز الاعفاءات الجمركية

تشمل الاعفاءات الجمركية الاعفاء من رسوم الاستيراد والتصدير التي تفرضها سلطات الدولة المضيفة عادة على البضائع المختلفة عند إدخالها إلى إقليمها أو عند إخراجها منه[1] والرسوم المرتبطة بها كالرسوم المفروضة على منح رخص الاستيراد[2] . ولا تعتبر من قبيل الضرائب والرسوم الجمركية نفقات تخزين البضائع ونقلها وحفظها بالتبريد وتوضيبها ، وما شابه ذلك من خدمات ، لأن هذه النفقات تشكل ثمناً لأداء الخدمة[3] . إلاَّ أنه ليس هناك ما يحول دون قيام الدولة المضيفة باعفاء البعثات وموظفيها من هذه النفقات على أساس المجاملة[4] .

= في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33.

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٤/ من مشروعها الدبلوماسي ، في : I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 100.

(٢) تنص المادة /٦/ من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ١٤٦ تاريخ ١٩٤٢/٢/٢٧ المتعلقة برسوم الاستيراد والمعدلة بالمرسوم الاشتراعي رقم ٢٢٨ تاريخ ١٩٤٢/١٠/٩ وبالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٤٣/٨/١٢ على ما يلي : « تعفى من رسم التحقيق (المفروض على رخص الاستيراد) ومن رسم ٢٪ (يفرض بهذا المعدل من قيمة البضاعة المنوي استيرادها عند تسليم رخصتها) الرخص المسلمة لأجل (استيراد) . . . البضائع المعفاة من رسوم الجمرك إما بسبب الحصانة القنصلية أو الامتيازات العسكرية ، وإما بسبب امتيازات » .

(٣) راجع الفقرة الأولى من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ كذلك الفقرة الأولى من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٤) تنص المادة /٤٣/ من قانون الجمارك اللبناني (القرار رقم ٤٢٢ تاريخ ١٩٥٤/٦/٣٠ على ما يلي : =

لقد نصت المادة /٥٠/ من اتفاقية فيينا القنصلية على إعفاء موظفي البعثات القنصلية من الرسوم الجمركية ومن إجراءات تفتيش أمتعتهم ووضعت لها قواعد ، وذلك على الشكل التالي :

« ١ ـ تجيز الدولة المضيفة ، وفقاً لما تسن من قوانين وأنظمة ، دخول المواد الآتية ، معفاة من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والأتاوات الأخرى المرتبطة بها غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة :

(أ) المواد المعدة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية .

(ب) المواد المعدة للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته بما في ذلك المواد المعدة لإقامته . ولا ينبغي أن تتجاوز مواد الاستهلاك الكميات الضرورية لاستعمالها المباشر من قبل الأشخاص المعنيين[١] .

٢ ـ يستفيد المستخدمون القنصليون من الامتيازات والاعفاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بالنسبة إلى المواد المستوردة خلال الفترة الأولى من تسلمهم العمل[٢] .

٣ ـ تعفى من التفتيش الجمركي الأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم . ولا يمكن إخضاعها للتفتيش إلاّ إذا كانت هناك أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأنها تحتوي مواد غير تلك المذكورة في المقطع « ب » من الفقرة الأولى من هذه المادة ، أو مواد تصديرها أو استيرادها ممنوع بمقتضى قوانين وأنظمة الدولة المضيفة ، أو خاضع لقوانين وأنظمة الحجر الصحي . ولا يجوز إجراء

= « تخضع كل عملية إدخال أو إخراج بضاعة مرخص بها لدفع جعالة موحدة تستوفيها مصلحة الجمارك قدرها ماية غرش لبناني . يعفى من تأدية الجعالة . . . أعضاء السلكين السياسي والقنصلي المشار إليهم في المادة ٢٤٩ ، والمفوضات والقنصليات عما تستورده بإسمها وفقاً لأحكام المادة /٢٥١/ . (راجع نص المادتين ٢٤٩ و ٢٥١ أدناه) .

(١) إن نص هذه الفقرة منقول حرفياً عن نص الفقرة الأولى من المادة /٣٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية باستثناء الجملة الأخيرة المتعلقة بمواد الاستهلاك . وقد أُضيفت إلى المادة /٥٠/ من الاتفاقية القنصلية للحد من إمكان إساءة استعمال الموظفين القنصليين للاعفاءات الضريبية .

(٢) إن نص هذه الفقرة مماثل لنص الجملة الأخيرة من الفقرة /٢/ من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية المتعلقة باعفاء الموظفين الإداريين من رسوم الجمارك .

هذا التفتيش إلاَّ بحضور الموظف القنصلي أو المعني من أفراد عائلته[١] .

وبرزت في المؤتمر القنصلي أثناء مناقشة مشروع هذه المادة تيارات مختلفة عكست التضارب في نظرة الدول الى منح الاعفاءات الجمركية تبعاً لأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية ، فبينما طالبت دول اوروبا الشرقية والدول الغربية الغنية بالتوسع في منحها للموظفين القنصليين ، طالبت الدول الفقيرة بتقليصهاوحصرها. وجاءت المادة /٥٠/ توفق بين الاتجاهين . وسنقول كلمة في تطور الاتجاهات الدولية في مجال الاعفاءات الجمركية ، والقيود التي تحد منها وتحول دون إساءة استعمالها

الفقرة الأولى
تطور الاتجاهات الدولية في مجال الاعفاءات الجمركية

كان الرأي السائد بين فقهاء القانون الدولي حتى النصف الأول من هذا القرن هو أن الاعفاءات تتم على أساس المجاملة الدولية والمعاملة بالمثل ولا تشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي[٢] .

ورجدت لجنة القانون الدولي خلال إعداد مشروعي إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية أن تطوراً قد طرأ على هذا المفهوم وأدى إلى بروز قاعدة دولية تقر إعفاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية من الرسوم الجمركية على البضائع التي تستوردها لحاجاتها الرسمية[٣] . ومن هنا جاء المقطع الأول من الفقرة الأولى من كل من المادتين ٣٦ من الاتفاقية الدبلوماسية و/٥٠/ من الاتفاقية القنصلية ، وكذلك المادة /٦٢/ من هذه الأخيرة ، تكريساً لهذه

(١) إن نص هذه الفقرة مماثل لنص الفقرة /٢/ من المادة /٣٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية مع فارقين ، الأول هو عدم حصر الاعفاء من التفتيش بالأمتعة الخاصة المرافقة للموظف الدبلوماسي ، وبالتالي عدم إخضاع جميع أمتعته للتفتيش سواء أكانت مرافقة له أم لا . والثاني هو جواز إجراء تفتيش أمتعة الدبلوماسي بحضوره أو حضور ممثل مفوض منه .

(٢) Sen, B: «Handbook», P. 144.

(٣) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣٤/ من مشروعها الدبلوماسي :

I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1958, P. 100.

كذلك راجع الفقرة الأولى من تعليق اللجنة على المادة /٤٩/ من مشروعها القنصلي ، في :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33.

القاعدة . كما نصت عليها غالبية المعاهدات القنصلية[1] والقوانين الوطنية[2] .

ومن المواد التي تستوردها البعثات لحاجاتها وتعفى من الرسوم الجمركية في حدود القوانين والأنظمة المحلية ، نذكر : الأعلام والتروس (الشعارات) واللوحات والأختام والكتب والمطبوعات الرسمية والأفلام الدعائية ووثائق السفر وأجهزة الشيفرة والراديو والسينما والتلفزيون والتلكس والأثاث والأدوات المكتبية كالآلات الكاتبة والحاسبة والناسخة والملفات والخزانات الحديدية ، والسيارات ، والطائرات والسفن والدراجات الخ . . . المعدة لاستعمال البعثة الرسمي ، والمآكل والمشروبات المختلفة الخاصة بالضيافة في المكاتب أو الضرورية لإقامة الحفلات الرسمية ، وكذلك النقد الأجنبي الضروري لتسيير أعمال البعثة . وللبعثة الحق في إعادة تصدير هذه الممتلكات معفاة من الرسوم الجمركية ، وذلك عند إغلاقها أو إنهاء أعمالها في الدولة المضيفة[3] .

---

(١) مثل : ـ الفقرة الأولى من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ المقطع الأول من الفقرة الأولى من المادة /١٧/ من المعاهدة الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ المقطع الأول من الفقرة الأولى من المادة /٢٥/ من المعاهدة الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

(٢) مثل الفقرة الأولى من المادة /٤٠/ من قانون الجمارك النمساوي لعام ١٩٥٥ . راجع : U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958, P. 19.

وكذلك القواعد المعمول بها في فرنسا (Ibid. P. 125) والتنظيم الجمركي السوفياتي رقم ١١٠ تاريخ ٢٦ ت ١ ١٩٤٨ (Ibid, PP. 342 - 345) والقواعد المعمول بها في الولايات المتحدة كما أوضحتها مذكرة الخارجية الأميركية التي وجهتها إلى البعثات الدبلوماسية العاملة فيها في ١٩٥٥/٧/٢٥ ـ (Ibid, PP. 364 - 366). ، والمادة ٢٥١ من قانون الجمارك اللبناني الصادر بالقرار ٤٢٢ تاريخ ١٩٥٤/٦/٣٠ ، والقانون المصري رقم ٦١/٥٥ المتعلق بالاعفاءات الجمركية (المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦١ ، ص ٥٩ ـ ٦٠) .

(٣) راجع :

= Zourek: «le Statut et Les Fonctions des Consuls», op. cit, ., P. 463.

ويختلف موقف الدول من الاعفاءات الجمركية التي يمكن إفادة موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية منها بشكل عام وموظفي البعثات القنصلية بشكل خاص ، نظراً لكثرة عدد هؤلاء وانتشارهم في مناطق مختلفة من البلد المضيف ، ونظراً لما قد تشكله إساءة الاستعمال من ضرر يلحق باقتصاده . ان تقديم التسهيلات الضرورية لهؤلاء الموظفين باعفائهم من بعض القيود الجمركية ، يحسن من ظروف معيشتهم ويتيح لهم الانصراف التام إلى أعمالهم دون إضاعة الوقت في البحث عن ضروريات الحياة اليومية . ولكن الدول المضيفة ، وخصوصاً الصغيرة منها ، تتخوف من حدوث انعكاسات سلبية قد يتركها منح الاعفاءات الجمركية على اقتصادها وعلى نفسية مواطنيها ، مع العلم أن ظروف هذه الدول قد تشجع على إساءة استعمال هذه الاعفاءات ، نظراً لانتشار تجارة « السوق السوداء » فيها كنتيجة للأنظمة الجمركية والنقدية الصارمة التي تتبعها ولعدم توافر الوسائل والأجهزة الفاعلة الكفيلة بالحد من هذه التجاوزات . وقد يقال للدفاع عن منح هذه الاعفاءات الجمركية ، أن تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل يحد من خسارة الدولة المضيفة لأن هذه الدولة تأخذ بعين الاعتبار ، عند تحديد مرتبات موظفي سلكها الخارجي ، الاعفاءات التي يستفيد منها هؤلاء ، وتقوم بالتالي بتخفيض هذه المرتبات . إلاّ أن هذه الحجة واهية لأن عدد بعثات الدول الصغيرة أو الفقيرة لدى الدول الأخرى أو حجم هذه البعثات هو أقل بكثير من عدد البعثات العاملة في أراضيها أو حجمها . لهذا نلاحظ أن العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية يحدد فترة زمنية يمنح خلالها موظفو البعثات القنصلية إعفاءات جمركية ، وتنتهي هذه الفترة بعد أشهر قليلة من تاريخ وصول الموظف القنصلي إلى مركز عمله[1] .

أما بالنسبة إلى الدول الكبرى الغنية فإن من مصلحتها تعميم الاعفاءات الجمركية وتوسيع نطاقها نظراً لكثرة عدد بعثاتها في الخارج وارتفاع عدد الموظفين فيها بحيث يؤدي منح هذه الاعفاءات إلى زيادة الاستيراد منها ، دون

= كذلك الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤١/ من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33.

(١) خلال ٦ أشهر مثلاً ، (راجع المادة /١٦/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨) أو خلال الفترة الضرورية لاستقراره الأول ، (راجع المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١ ، كذلك .Stuart, Practice, P. 386)

أن تتضرر من منح إعفاءات جمركية واسعة للبعثات الأجنبية العاملة لديها التي تعتمد في شراء السلع على أسواقها ومؤسساتها .

وبالاضافة إلى هذه الأسباب ، التي تدفع الدول ، وفقاً لأوضاعها ، إلى المناداة بالتوسع أو التضييق في منح الاعفاءات الجمركية ، فهناك أسباب أخرى يستند إليها كل فريق لتعزيز موقفه . فالفريق الذي يدعو إلى التضييق يرى أن صفة الموظف القنصلي تختلف عن صفة الموظف الدبلوماسي وأن لا ضرورة بالتالي لمنحه امتيازات واسعة . وإذا كان لدولة واحدة عدة بعثات قنصلية منتشرة في أقاليم الدولة المضيفة أصبح عدد الموظفين القنصليين أكبر بكثير من عدد الموظفين الدبلوماسيين وأصبح التوسع في منح الاعفاءات الجمركية للموظفين القنصليين عبئاً ثقيلاً على عاتق الدولة المضيفة . ويستند الفريق المنادي بالتوسع في منح الاعفاءات الجمركية على الاتجاه الحديث في حقل العلاقات القنصلية الذي يدعو إلى تضييق شقة التمييز بين الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وعلى اتجاه غالبية الدول الى توحيد السلكين والمساواة بين حصاناتهما وامتيازاتهما إلى أقصى حد ممكن[1] .

وبرز هذان الاتجاهان خلال مناقشة المادة /٥٠/ من إتفاقية فيينا القنصلية (المادة /٤٩/ من مشروع لجنة القانون الدولي)[2] . وتوصل المؤتمر الى التوفيق بينهما ، فجاءت المادة /٥٠/ تقر للموظفين القنصليين بحق الاستفادة من الاعفاءات الجمركية دون تحديد فترة زمنية ، وذلك بالنسبة الى المواد التي يستوردونها لاستعمالهم الشخصي أو للاستعمال الشخصي للأفراد الذين يشكلون جزءاً من أسرهم ، وفي ذلك مساواة مع الموظفين الدبلوماسيين ، وتكريس لتطور مهم في حقل العلاقات القنصلية[3] يهدف إلى توحيد الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية بما في ذلك الاعفاءات الجمركية . وسبق لدول عدةقبل وضع إتفاقية فيينا القنصلية أن تبادلت مذكرات

---

(١) Lee: «Vienna Convention», PP. 151 - 152.

(٢) راجع : U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 404.

(٣) راجع :
- Lee: «Consular Law», P. 313.
- Lee: «Vienna Convention», P. 152.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 896.
- Dalloz: «Droit Int.» ' P. 533.

ساوت فيها ، في حقل الاعفاءات الجمركية ، بين الموظفين القنصليين والموظفين الدبلوماسيين[1] ، كما ضمنت معاهداتها القنصلية[2] وقوانينها وأنظمتها الداخلية[3] نصوصاً مشابهة . ومن جهة ثانية سمحت المادة /٥٠/ لقوانين الدول المضيفة وأنظمتها بأن تحد من هذه الاعفاءات وتقيدها من أجل الحؤول دون إساءة استعمالها . واستثنت بعض موظفي البعثة من الاستفادة منها وقيدت فترة استفادة بعضهم الآخر ، وحددت الكميات المعفاة عن طريق حصرها بالمواد الضرورية للاستعمال المباشر . وأتاحت للسلطات الجمركية حق التفتيش عند قيام شك بحصول تجاوز . ونشير إلى أن هناك مبدأ مهماً تتمسك به الدول عند منحها الاعفاءات الجمركية هو مبدأ المعاملة بالمثل ، وإغفال المادة /٥٠/ النص عليه لا يعني التخلي عنه ، لأن عدم إيراده يعود إلى إعتقاد المؤتمرين بأن مجرد التزام الدول الموقعة على الاتفاقية بأحكامها ،

---

(١) نذكر منها الكتب المتبادلة بين الولايات المتحدة والعديد من الدول . راجع :
Zourek: «Le Statut et Les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I., Tome 106, 1962, P. 465.

(٢) راجع : ـ الفقرة الثانية من المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ والمادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .
ـ والفقرة الثانية من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية اليوغسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ والفقرة الثانية من المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
ـ والفقرة (١ ـ ب) من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ والفقرة (١ ـ ب) من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٣) مثل القانون السوفياتي لعام ١٩٦٦ الذي يمنح الموظفين القنصليين الاعفاءات الجمركية عينها التي يمنحها للموظفين الدبلوماسيين شرط المعاملة بالمثل ، راجع :
Grzybowski, K: «Soviet Public International Law», A.W. Sijthoff, Leyden, 1970, P. 341.
والفقرة / ب / من المادة /٤٠/ من قانون الجمارك النمساوي . راجع :
U.N. Legislative Series, 1958, Vol. 7, P. 20.
والمادتين ٢٤٩ و ٢٥٠ من قانون الجمارك اللبناني (قرار رقم ٤٢٢ تاريخ ١٩٥٤/٦/٣٠ وتعديلاته) والقانون المصري رقم ٦١/٥٥ المتعلق بإعفاءات موظفي السلكين الدبلوماسي والقنصلي من الرسوم الجمركية .

يؤدي إلى وجوب تبادلها المعاملة بالمثل . وبالفعل فإن للمبدأ أهمية كبيرة في حقل الاعفاءات الجمركية نظراً لتباين القوانين والأنظمة الداخلية للدول في تحديد هذه الاعفاءات[1] . ولقد أكدت وزارة الخارجية الأميركية غير مرة على أهمية هذا المبدأ بالنسبة إلى الاعفاءات الجمركية التي تمنحها ، ففي كتاب وجهته في ١٩٥٩/١٢/٣ إلى بعثتها في برن أفادت أن منح الاعفاءات الجمركية في الولايات المتحدة يتم على أساس المعاملة الدقيقة بالمثل Exact Reciprocity وبالتالي فإن إفادة موظفي البعثات القنصلية السويسرية العاملة في الولايات المتحدة من الاعفاءات الجمركية يتوقف على مدى استفادة موظفي البعثات القنصلية الأميركية العاملين في سويسرا من هذه الاعفاءات[2] ، وأعادت الخارجية الأميركية تأكيدها على المبدأ عام ١٩٦٥ في جواب لها على استفسار من السفارة الكولومبية بهذا الخصوص[3] . وتنص تعليمات وزارة الخارجية الأميركية على ضرورة قيام البعثات الأميركية في الخارج بإعلام الوزارة عن القيود التي تطبقها الدول عليها وعلى موظفيها في مجال الاعفاءات الجمركية من أجل إبلاغها إلى السلطات الجمركية الأميركية لتطبيق معاملة مماثلة على موظفي بعثات هذه الدول العاملين في الولايات المتحدة[4] . وتشترط الفقرة /ب/ من المادة /٢٦٣/ من قانون الجمارك اللبناني تحقق شرط المعاملة بالمثل لمنح الاعفاءات الجمركية لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية .

الفقرة الثانية

القيود على الإعفاءات الجمركية

بالاستناد الى المواد ٥٠ و٥٧ و٧١ من اتفاقية فيينا القنصلية وإلى

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: « الدبلوماسية الحديثة » ، المذكور ، ص ٣٥٠ ، كذلك :

- Stuart: «Practice», PP. 386 - 387.

- Lee: «Consular Law», PP. 232 - 234.

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 863 - 864.

(٣) Ibid, P. 867.

(٤) Lee: «Consular Law», PP. 232 - 223.

المعاهدات القنصلية والقوانين والأنظمة الداخلية للدول[1] يتبين لنا أنه يمكن تقسيم القيود على الاعفاءات الجمركية الى قيود متعلقة بالأشخاص ، وقيود متعلقة بأنواع المواد المستوردة وكمياتها ومدة استيرادها ، وقيود متعلقة ببيع المواد المستوردة أو إعادة تصديرها ، بالاضافة الى حق التفتيش الجمركي وتحديد إجراءات الاستيراد . ويشترط أن تكون هذه القيود عامة في حدود شرط المعاملة بالمثل وتشمل موظفي بعثات جميع الدول[2] .

أولاً ـ القيود المتعلقة بالأشخاص

عملاً بأحكام المادتين ٥٧ و٧١ من إتفاقية فيينا القنصلية ، لا يستفيد من الاعفاءات الجمركية الموظفون القنصليون المسلكيون ومستخدمو البعثات القنصلية المسلكية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها أو يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً في هذه الدولة[3] . وفي هذه الحالة لا يحق لأي فرد من أفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم الاستفادة من أي إعفاء قنصلي . ويسقط كذلك حق كل فرد منهم في الاعفاء عند اكتسابه جنسية الدولة المضيفة أو منحه إقامة دائمة فيها أو تعاطيه أي عمل مكسب في أراضيها . ولا يستفيد من الاعفاءات الجمركية خدم البعثة القنصلية والخدم الخاصون العاملون في منازل الموظفين القنصليين مهما يكن وضعهم حتى ولو

---

(١) كالمادة /٤٣/ من قانون الجمارك اللبناني المذكورة . والمادتين ٢٤٩ و ٢٥١ من القانون عينه ، كذلك المادة /٢٦٣/ التي تنص على ما يلي :

« يمنح الإعفاء من الرسوم الجمركية ضمن الشروط والقواعد العامة التالية :

أ ـ أن تكون البضاعة قد شحنت بموجب بوالص شحن لأمر الشخص المستفيد من الإعفاء أو جرى شراؤها في المستودعات الجمركية أو المستودعات الحقيقية أو المستودعات الحقيقية الخاصة أو مستودعات المستوردين الوهمية أو في منطقة حرة .

ب ـ أن يتمتع بذات الاعفاءات والتسهيلات الجمركية الممثلون السياسيون والقناصل اللبنانيون في الدولة التي ينتمي إليها الممثل السياسي أو القنصل الأجنبي المستفيد من الإعفاء .

جـ ـ أن يكون الموظف الذي يستفيد من الإعفاء والتسهيلات الجمركية منقطعاً لوظيفته وان لا يقوم بعمل آخر ولا يتعاطى التجارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

د ـ تخضع المواد التي تستفيد من الإعفاء من الرسوم الجمركية إلى كافة المعاملات الجمركية والكشف إلَّا إذا نص على خلاف ذلك » .

(٢) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٩/ من مشروعها القنصلي : U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33.

(٣) وهذا ما أكَّدته الفقرة (جـ) من المادة /٢٦٣/ من قانون الجمارك اللبناني المذكورة .

لم يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها أو اقتصر نشاطهم على عملهم لدى هؤلاء الموظفين .

ولا يستفيد القناصل الفخريون وموظفو البعثات القنصلية الفخرية من أي إعفاء بالنسبة إلى الحاجات الشخصية التي يستوردونها ، لأن الاعفاءات الجمركية التي تمنح لبعثاتهم تقتصر على المواد المخصصة لاستعمال البعثة الرسمي ، عملاً بالمادة /٦٢/ من إتفاقية فيينا القنصلية التي تنص على ما يلي :

« تجيز الدولة المضيفة ، وفقاً لأحكامها التشريعية والتنظيمية ، إدخال المواد الآتية ، معفاة من الرسوم الجمركية والضرائب ، ومن الأتاوات الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة . وهذه المواد التي يشترط أن تكون مخصصة للاستعمال الرسمي لبعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري هي : الشعار والاعلام ولوحات الإعلان والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة المرسلة الى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بناء على طلبها » .

وقد تحدد قوانين بعض الدول عدد موظفي البعثة القنصلية الذين يستفيدون من الاعفاءات الجمركية ، ففي لبنان مثلاً حددت المادة /٢٤٩/ من قانون الجمارك اللبناني العدد باثنين في العاصمة وبواحد في المدن الأخرى[1] .

---

(١) تنص المادة /٢٤٩/ على ما يلي :

« تعفى من الرسوم الجمركية ومن إجراءات الفتح والكشف جميع الأصناف المستوردة وفقاً لأحكام المادة /٢٦٣/ من هذا القانون باسم ممثلي الدول الأجنبية الوارد ذكرهم فيما يلي والمعدة لاستعمالهم الشخصي فقط أو لاستعمال أفراد عائلاتهم .

أ ـ رئيس البعثة الدبلوماسية والمستشارون والسكرتيريون والملحقون الذين ينتمون إلى السلك الدبلوماسي . ب . الملحقون الفنيون والملحقون العسكريون المساعدون من مختلف الأسلحة شرط أن يرشحهم رئيس البعثة وأن تقبل بهم وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان . جـ ـ القناصل العامون ونواب القناصل شرط أن لا يتجاوز عدد من يستفيد منهم من الإعفاء الاثنين في العاصمة والواحد في المدن الأخرى .

على أن لا يستفيد كل شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم أعلاه من الإعفاء سوى عن سيارة واحدة باستثناء رئيس البعثة الذي يمكنه أن يستورد أكثر من سيارة واحدة شرط أن تكون ملكه الخاص .

ثانياً ـ القيود المتعلقة بأنواع المواد المستوردة وكمياتها ومدة استيرادها

تقتصر المواد التي تشملها الاعفاءات الجمركية على تلك المعدة للاستعمال الشخصي للموظف أو المستخدم القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته كالمواد الضرورية لاقامته ، كالملابس والأجهزة المنزلية والسيارة ، أو لاستعماله الشخصي ، كالملابس وأدوات الزينة والحلى ، ومنها المواد الاستهلاكية ، كالمأكولات والمشروبات والأدوية . . وجميع المواد التي تخرج عن هذا الاطار ، كتلك التي تستورد من أجل بيعها في الأسواق المحلية أو الاتجار بها ، لا يشملها الاعفاء[1] . ويمنع إستيراد المواد المحظورة دولياً كالأفيون والمخدرات الأخرى . وتنص قوانين بعض الدول على منع استيراد بضائع معينة لأسباب دينية أو أخلاقية أو صحية أو إقتصادية أو إجتماعية أو أمنية خاصة بها ، كمنع استيراد الخمر وإدخال الأفلام الخلاعية والمجلات الجنسية والمنشورات السياسية الهدامة والأسلحة النارية في بعض الدول[2] .

وتلجأ الدول غالباً إلى تحديد الكمية السنوية التي يمكن استيرادها من بعض البضائع المعفاة من الرسوم الجمركية بحيث لا تتعدى الكميات المستوردة حاجة الاستهلاك الشخصي ، وهذا ما نصت عليه الفقرة ١ ـ ب من المادة /٥٠/ من إتفاقية فيينا القنصلية[3] . وهذا الشرط لم يرد أصلاً في مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي ولا في المادة /٣٦/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية . وقد تمت إضافته بناء على اقتراح من الوفد الاسباني الى المؤتمر القنصلي[4] . وفي لبنان مثلاً يحق لرئيس البعثة الدبلوماسية دون تحديد إستيراد

---

(١) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٩/ من مشروعها القنصلي . (U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 33) والفقرة ٣ ـ ب من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٢) راجع الفقرة ٣ ـ جـ ـ من المادة /١٤/ من المعاهدة الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

(٣) كذلك الفقرة ١ ـ ب من المادة/٢٥/من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٤) U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 173; U.N. Consular Conf. Vol.2, P. 93.

راجع كذلك ما قاله مندوب إسبانيا خلال شرحه لهذا الاقتراح ، في :

= U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 404.

كل ما يحتاج إليه من المشروبات الروحية والدخان والسيجار ، بينما لا يحق لرئيس البعثة القنصلية أن يستورد سنوياً ، دون رسوم جمركية ، إلاّ عشرين صندوقاً من الوسكي ، وعشرة صناديق من سائر المشروبات الأخرى ، وألفين وخمسماية سيجار وخمسة وعشرين ألف سيجارة . أما بقية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين في البعثات الأجنبية فلهم الحق في استيراد عشرة صناديق من الوسكي على الأكثر وخمسة صناديق من بقية المشروبات وألفين وخمسمائة سيجار وخمسة وعشرين ألف سيجارة[١] . وبالنسبة الى السيارات فإن الدول تتيح للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين غالباً إستيراد سيارة واحدة دون رسوم جمركية خلال فترة عملهم لديها[٢] أو كل سنتين أو ثلاث . ويمنح رئيس البعثة الحق في استيراد سيارتين خلال هذه المدة ، بالاضافة إلى السيارات التي يتم استيرادها باسم البعثة ولحاجاتها . على أنه يمكن منح الاعفاء لسيارة أخرى بديلة إذا ما تعرضت السيارة الأولى نتيجة حادث للتلف الكامل[٣] .

وعلى الرغم من أن المادة /٥٠/ لا تنص على مدة محددة بعد وصول الموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم للاستفادة خلالها من حق استيراد السلع الشخصية دون دفع الرسوم الجمركية ، فإن ربط تطبيق هذه المادة بالقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الداخلية للدول يسمح لهذه القوانين والأنظمة بتحديد مدة يتم خلالها الاستيراد . ففي سويسرا مثلاً تحدد المدة بسنة من تاريخ الوصول الأول ، وفي كولومبيا بأربعة أشهر . كما قد تحدد المعاهدات القنصلية الثنائية هذه المدة[٤] . وبالنسبة إلى المستخدمين

= كذلك :

Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 869.

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية رقم ٢٠/م تاريخ ١٩٧٣/٢/٣١ . وقد طلبت الوزارة في هذا التعميم من رؤساء البعثات اللبنانية في الخارج التأكد من عدم تجاوز الكمية المحددة والمعفاة من الرسوم الجمركية والتي تطبق على موظفي البعثات الأجنبية العاملين في لبنان وذلك حرصاً على سمعة البعثات اللبنانية في الخارج وسمعة موظفيها .

(٢) راجع المادة /٢٤٩/ ، المذكورة ، من قانون الجمارك اللبناني .

(٣) راجع كتاب د . سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . المذكور . ص ٣٤٧ .

(٤) كالمادة /١٦/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ والتي تحدد المدة بستة أشهر والفقرة الثالثة من المادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية اليوغسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ التي تنص =

القنصليين وأفراد عائلاتهم فإن حقهم في الاعفاء مقصور على المواد الشخصية الضرورية التي يستوردونها عند بداية إقامتهم ، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة /٥٠/[1] التي ساوت المستخدمين القنصليين في هذا المجال بموظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين . وتحدد القوانين الداخلية المدة الضرورية لبداية الإقامة التي تتراوح غالباً بين ثلاثة أشهر وسنة من تاريخ الوصول الأول للمستخدم إلى أراضي الدولة المضيفة[2] .

ثالثاً ـ القيود المتعلقة ببيع المواد المستوردة أو إعادة تصديرها

تفرض الدولة المضيفة قيوداً على المستفيدين من الاعفاءات الجمركية الذين يبيعون الأشياء التي يستوردونها أو التي تم شراؤ ها من الأسواق المحلية معفاة من الرسوم والضرائب . فالسيارات مثلاً لا يمكن بيعها لمواطني الدولة المضيفة إلاّ بعد انقضاء سنتين أوثلاث أو أربع على إدخالها أو عند انتهاء مهمة الموظف . وتجيز بعض الدول البيع عند انقضاء هذه المدة دون دفع الرسوم الجمركية[3] ، بينما يشترط بعضها الآخر دفع هذه الرسوم قبل إتمام عملية

= على المدة عينها . وقد تكتفي المعاهدة بالنص على أن هذه المدة هي تلك الضرورية لاستقرار الموظف القنصلي وتترك للقوانين الداخلية تحديدهابدقة . راجع مثلاً المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١ ، كذلك كل من المعاهدتين القنصليتين الفرنسية ـ البريطانية لعام ١٩٥٥ والفرنسية ـ السويسرية للعام عينه .

(١) وكذلك الفقرة الثانية من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ والفقرة الثانية من المادة /١٧/ من المعاهدة الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

(٢) في مصر مثلاً تمتد هذه المدة إلى ستة أشهر من تاريخ الوصول الأول ويمكن تمديدها بموافقة وزارة الخارجية . راجع الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون رقم ٦١/٥٥ ، تاريخ ١٩٦١/٦/١٢ ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦١ ، ص ٠٥٩ أما في لبنان ، وعملاً بالمادة /٥٠/ من قانون الجمارك ، فيشترط أن يكون الاستيراد قد تم خلال ثلاثة أشهر إعتباراً من وصول المستخدم إلى لبنان ويجوز تمديد هذه المدة في بعض الظروف الخاصة التي يترك حق تقديرها لوزارة الخارجية على أن لا تتجاوز المدة ستة أشهر ، ويشترط أن يقترن طلب الإعفاء بموافقة رئيس البعثة السياسية والقنصلية .

(٣) تنص المادة الثالثة من القانون المصري رقم ٦١/٥٥ المتعلق بالإعفاءات الجمركية الخاصة بالسلكين السياسي والقنصلي على ما يلي : « لا تستحق الرسوم والعوائد الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم إذا تصرف المستفيد من الإعفاء فيما تم إعفاؤه منه ، وفقاً للبندين أولاً وثانياً =

البيع . وقد تشترط دول أخرى كالدول الاشتراكية أن يتم البيع لمؤسسات حكومية متخصصة أو للبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى وموظفيها[١] .

وبالنسبة الى تصدير الأشياء التي حصل عليها الموظف القنصلي في الدولة المضيفة عند انتهاء مهمته ، فيجب التمييز بين الأشياء التي تمنع قوانين هذه الدولة تصديرها كالتحف الفنية واللوحات وسبائك الذهب ، وهذه لا يمكن للموظف إخراجها[٢] وبين الأشياء التي لا تحول القوانين دون تصديرها ، وهذه يمكن تصديرها معفاة من الرسوم .وخلت المادة /٥٠/ من أية إشارة إلى الاعفاء من رسوم التصدير ، ولعل المؤتمرين أرادوا الإفساح في المجال أمام كل دولة للاجتهاد في هذا المجال[٣] .

أما بالنسبة الى الأشياء المستوردة من الخارج معفاة من الرسوم الجمركية ، فللموظف الحق المطلق في اعادة تصديرها ، وهذا ما استقر عليه الرأي في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية . ولم يرد النص على هذا الحق في المادة /٥٠/ خوفاً من إساءة تفسير كلمة تصدير التي تشمل تصدير جميع ما حصل عليه الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون في الدولة المضيفة ، علاوة على أن نص المادة /٣٦/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية قد جاء خالياً من هذه العبارة[٤] .

وقد تعتمد بعض الدول نظام القطع الذي يمنع تصدير النقد النادر إلى الخارج . وعليها عندئذ أن توفر للموظفين والمستخدمين القنصليين (والدبلوماسيين) لدى انتهاء مهامهم ، المبالغ اللازمة من هذا النقد لتحويل

= من المادة الأولى (ويتعلقان بإعفاء السيارات) ، بعد أربع سنوات من تاريخ السحب من الجمارك ، ما لم يكن نظام المعاملة بالمثل يقضي بغير ذلك » . راجع المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦١ ، ص ٦٠ .

(١) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٩/ من مشروعها القنصلي ، في :
U.N. Consular Conference, Vol.2, P. 33.

كذلك كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . المذكور . ص ٣٤٧ .

(٢) راجع ما قاله مندوب إيطاليا أثناء مناقشة المادة /٥٠/ من الاتفاقية القنصلية ، في :
U.N. Consular Conference, Vol.1, P. 63.

(٣) Ibid. PP. 61 - 63.

(٤) Ibid. PP. 62 - 63.

مدخراتهم المودعة في مصارفها ، شرط أن لا تكون قد نجمت عن نشاط خاص مكسب قاموا به في أراضيها ، أو عن إساءة استعمال لامتيازاتهم كقيامهم بالاتجار بالمشروبات مثلاً . وتعتبر من قبيل المدخرات التي يجوز تصديرها الى الخارج ، الأموال الناجمة عن بيع سياراتهم وسلعهم المنزلية إذا كانت قوانين الدولة المضيفة تسمح بهذا البيع[١]

وهناك حالة خاصة لا بد من الاشارة إليها ، وهي وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته . ففي هذه الحالة يتوجب على الدولة المضيفة أن تسمح بتصدير منقولات المتوفى كحساباته في المصارف وحاجاته الشخصية وأثاثه المنزلي باستثناء تلك التي تمت حيازتها في الدولة المضيفة والتي يمنع القانون الداخلي تصديرها كالتحف واللوحات الفنية[٢]. ولقد نصت المادة /٥١/ من الاتفاقية القنصلية على ما يلي :

« في حالة وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته الذي يؤلف جزءاً من أسرته يتوجب على الدولة المضيفة :
(أ) أن تجيز تصدير أموال المتوفى المنقولة ما عدا تلك التي اكتسب ملكيتها في الدولة المضيفة ويكون تصديرها ممنوعاً وقت الوفاة» . . .[٣] .

رابعاً ـ حق التفتيش الجمركي وتحديد الاجراءات الشكلية للاستيراد

تحدد قوانين الدولة المضيفة عادة الاجراءات لادخال البضائع المستوردة والمعفاة من الرسوم إلى أراضيها . وغالباً ما تشترط[٤] تنظيم مسح جمركي يتضمن بياناً تفصيلياً بالمواد المستوردة وكمياتها يوقعه رئيس البعثة ، ويرسل

(١) Sen, B : «Handbook», PP. 145 - 146.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد عزيز شكري : « المدخل إلى القانون الدولي العام » ، دار الفكر ، الطبعة الثانية ، ١٩٧٣ ، ص ٣٦٦ .

(٣) إن نص هذه الفقرة مماثل لنص القسم الأول من الفقرة الرابعة من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية ، وكذلك لنص المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ . راجع مناقشات المادة /٥١/ هذه في المؤتمر القنصلي ، في :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 412 - 415.

(٤) باستثناء حالة إدخال الحقائب والأشياء الخاصة المرافقة للمستفيد من الإعفاء .

إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة لتوقيعه والمصادقة عليه تمهيداً لإبرازه للسلطات الجمركية المختصة . وهذا إضافة الى الاجراءات الأخرى التي تنص عليها الأنظمة الداخلية لبعض الدول[1] .

ولا تخضع الأمتعة الشخصية للموظفين الدبلوماسيين وأفراد عائلاتهم ، سواء أكانت مرافقة لهم أم وصلت بعدهم بوسائل النقل عينها أو بوسائل أخرى ، للتفتيش الجمركي كقاعدة عامة ، كما لا تخضع لهذا التفتيش بشكل عام ، الأمتعة الشخصية للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم المرافقة لهم[2] . إلاّ أن هناك حالات معينة يتوافر فيها لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب وجيهة تدعوها إلى الاعتقاد باحتواء هذه الأمتعة الشخصية أشياء يمنع استيرادها أو تصديرها أو تخرج عن نطاق الأمتعة الشخصية للموظف وأفراد عائلته أو تخضع لإجراءات الحجر الصحي ، ففي هذه الحالات سمحت اتفاقية فيينا الدبلوماسية لسلطات الدولة المضيفة بإجراء التفتيش الاستثنائي شرط أن تفتح الحقائب بحضور الموظف الدبلوماسي نفسه أو وكيل مخول عنه[3] ، كما سمحت اتفاقية فيينا القنصلية بذلك لسلطات الدولة المضيفة بشرط أن يتم فتح الحقائب بوجود صاحب العلاقة أو أحد أفراد عائلته .ونشير إلى أن مشروع زوريك ومشروع لجنة القانون الدولي القنصلي قد خليا من أي ذكر لمنح الموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم حق الاعفاء من تفتيش حقائبهم الشخصية . وقد تمت اضافة الفقرة الثالثة من المادة /٥٠/ المتعلقة بهذا الاعفاء بناء على اقتراح تقدم به الوفد الأوكراني[4] ، وبغية تحقيق المساواة في المعاملة بين الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين . وأخذت بعض المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا القنصلية بنص الفقرة

---

(١) راجع ، مثلاً ، المادة /٢٦٣/ من قانون الجمارك اللبناني ، التي سبق لنا أن ذكرناها .

(٢) يختلف النص الذي ورد في الفقرة الثالثة من المادة /٥٠/ من الاتفاقية القنصلية عن النص الذي ورد في الفقرة الثانية من المادة /٣٦/ من الاتفاقية الدبلوماسية في كون الأول يحصر الإعفاء من التفتيش بالأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم بينما لا يشترط النص الدبلوماسي أن تكون هذه الأمتعة مرافقة للموظفين الدبلوماسيين وأفراد عائلاتهم . راجع كذلك المادة /٢٤٩/ من قانون الجمارك اللبناني التي أوردنا نصها أعلاه .

(٣) راجع الفقرة /٢/ من المادة /٣٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٤) U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 185; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 94.

الثالثة من المادة /٥٠/ حرفياً وأوردته في صلب أحكامها[١] .

وتشترط بعض الدول من أجل إعفاء الحقائب الشخصية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين من التفتيش إبراز بطاقة خاصة Baggage Pass تحصل عليها البعثة من وزارة خارجية الدولة المضيفة أو من الهيئة التي تعينها هذه الوزارة ، قبل وصول الموظف[٢] ، أو تنظيم تصريح موقع من صاحب العلاقة يقر فيه بعدم وجود أشياء ممنوعة ضمن حقائبه[٣] ، بينما لا تسمح دول أخرى بفتح حقائب هؤلاء الموظفين إلّا بناء على أمر من المدير الأعلى للجمارك[٤] . ومما لا شك فيه أن فتح هذه الحقائب يجب أن لا يتم إلّا في حالة وجود قرائن جدية وأكيدة على وجود أشياء ممنوعة فيها وذلك نظراً لما ينطوي عليه التفتيش من مس بكرامة الموظف وحرمته الشخصية[٥] .

وإذا كانت اتفاقيتا فيينا الدبلوماسية والقنصلية لم تتطرقا إلى نتائج التفتيش ، فمما لا شك فيه أن نتائجه الإيجابية تؤدي إلى إحراج الموظف والتأثير في وضعه الوظيفي ، وخصوصاً إذا احتجت الدولة المضيفة على تصرفه ، أو إذا أعلنته شخصاً غير مرغوب فيه ، وهو ما يحصل عادة عند تكرار المخالفة . أما إذا كانت نتيجة التفتيش سلبية فيتوجب على السلطات التي قامت بالتفتيش الاعتذار للموظف ، كما يتوجب على وزارة خارجية الدولة المضيفة الاعتذار للبعثة التي يتبع لها ، خصوصاً إذا قامت هذه البعثة بتوجيه

---

(١) راجع ، مثلاً ، الفقرة الثالثة من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٢) كما هو الوضع في بريطانيا . راجع :

Sen, B: «Handbook», P. 147.

(٣) راجع المادة /١٧٢ ـ ٨/ من قانون الجمارك النمساوي لعام ١٩٥٥ ، في :

U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958, P. 20.

(٤) كما هو الوضع في الاتحاد السوفياتي . راجع :

Ibid, P. 148.

(٥) طالبت بعض الدول أثناء مناقشة المادة /٣٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية بوجود ممثل عن وزارة خارجية الدولة المضيفة عند فتح الحقائب ، إلّا أن دولاً أخرى عارضت ذلك نظراً لبعد مراكز الحدود فيها عن مقر وزارة الخارجية . راجع :

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 22, 23, 190.

مذكرة احتجاج إليها . وقد يؤدي التفتيش ، إذا كان متعمداً يستهدف إذلال الموظف وإهانته ، إلى تدهور العلاقات بين الدولتين وإلى معاملة الدولة الموفدة موظفي بعثات الدولة المتعسفة لديها بالمثل[1] .

النبذة الثالثة

الامتيازات والتسهيلات الأخرى

علاوة على الحصانات والامتيازات التي سبق ذكرها، يتمتع موظفو البعثات القنصلية (والدبلوماسية) بامتيازات أخرى تتعلق بالضمان الاجتماعي ، وباكتساب الجنسية وتسجيل الأجانب وأذون الاقامة والعمل ، وبالخدمات الشخصية والعامة والعسكرية ، وسنعالج هذه الاستثناءات في فقرات ثلاث .

---

(١) قبل أن ننهي بحثنا عن الإعفاءات الجمركية نشير إلى أن قوانين بعض الدول تتيح لموظفيها الدبلوماسيين والقنصليين العاملين في الخارج عند نقلهم إلى الإدارة المركزية إدخال أمتعتهم الشخصية وأثاثهم المنزلي دون دفع رسوم جمركية . ففي لبنان مثلاً « يحق لموظفي السلك الخارجي الذين لا يسكنون دور البعثات إدخال الأثاث والأدوات المنزلية العائدة لهم معفاة من الرسوم الجمركية عند نقلهم إلى لبنان في نطاق من الكميات والأنواع المحددة من قبل إدارة الجمارك وذلك ضمن الشروط الآتية : ١ ـ أن تكون الحاجات مستعملة وغير ذات صبغة تجارية بنوعها وعددها . ٢ ـ أن تقدم مع الإرسالية لائحة مفصلة بمفردات المشحونات منظمة من قبل الموظف ومصدقة من قبل رئيس البعثة ومن وزارة الخارجية والمغتربين بشخص الوزير أو الأمين العام . ٣ ـ لا يستفيد الموظف من الإعفاء إلاّ بعد عودته إلى لبنان كل سبع سنوات . ٤ ـ يشمل الإعفاء رؤساء البعثات والمستشارين والسكرتيرين والملحقين بمن فيهم الفنيون ، ويعود حق التقدير عند كل خلاف إلى وزير الخارجية والمغتربين ووزير المالية (مع العلم أن القناصل العامين في السلك الخارجي اللبناني هم مستشارون والقناصل سكرتيرون ونواب القناصل ملحقون) .
وتعفى سيارة واحدة ولمرة واحدة لرئيس البعثة السياسية عند عودته نهائياً إلى لبنان شرط أن يكون قد انقضى على استعمالها من قبله في الخارج مدة سنة وأن تبقى في استعماله بعد عودته مدة أدناها سنة واحدة وفي حالة بيعها تطبق عليها الرسوم الجمركية بمعدل ٢٥٪ من القيمة . (وردت هذه المعلومات في كتاب وجهته الخارجية اللبنانية إلى البعثات اللبنانية في أواسط الستينات) .
راجع كذلك دعوى كلوديت حرب ضد الدولة اللبنانية . قرار مجلس الشورى ، رقم ٩١٣ ، في ١٩٦٤/٨/٢٠ . المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع ، ١٩٦٤ ، ص ٢٢٦ ـ ٢٢٧ .

الفقرة الأولى

الاستثناء من نظام الضمان الاجتماعي

Social Security Exemption

تنص المادة /٤٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي :

«١ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من هذه المادة ، يعفى موظفو البعثة القنصلية بالنسبة الى الخدمات التي يقدمونها إلى الدولة الموفدة ، ويعفى أفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم ، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المضيفة .

٢ ـ إن ا الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة يطبق كذلك على الخدم الخاصين العاملين فقط في خدمة موظفي البعثة القنصلية ، شرط :

(أ) أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها .

(ب) أن يكونوا من الخاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة .

٣ ـ على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة /٢/ من هذه المادة أن يراعوا الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة المضيفة على أرباب العمل .

٤ ـ إن الاعفاء المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة لا يحول دون الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة المضيفة شرط أن توافق عليه هذه الدولة » .

إن نص المادة /٤٨/ مماثل لنص المادة /٣٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /٣٧/ من الاتفاقية عينها ، مع الاشارة إلى أن المادة /٣٣/ تضمنت فقرة خامسة إضافية نصت على عدم الاخلال بالاتفاقيات الثنائية أو الجماعية المتعلقة بالضمان الاجتماعي ، المعقودة سابقاً والتي لا تحول في المستقبل دون عقد اتفاقات مماثلة . وخلو المادة /٤٨/ من الاتفاقية القنصلية من هذه الفقرة الاضافية لا يعني الغاء اتفاقات الضمان الاجتماعي المعقودة بين الدول الأطراف فيها أو التي ستعقد مستقبلاً باعتبار أن الفقرة

الأولى من المادة /٧٣/ من الاتفاقية عينها نصت على أن أحكام إتفاقية فيينا القنصلية لا تؤثر في الاتفاقات الدولية الأخرى المعقودة بين الدول الأطراف ، ولا تحول دون عقد إتفاقيات أخرى لتأكيد أحكامها وإكمالها وتعزيزها .

ومن العودة إلى نص المادة /٤٨/ يتبين لنا أن هناك موظفين مستثنين من التزامات الضمان الاجتماعي المعمول بها في الدولة المضيفة وآخرين يخضعون لهذه الالتزامات .

أولاً - موظفو البعثة القنصلية المستثنون من الضمان الاجتماعي ومبررات هذا الاستثناء

لم تتطرق كتب القانون الدولي فيما مضى إلى مسألة الضمان الاجتماعي لأن هذا الحقل جديد في حد ذاته[١] ، برز مع تطور الدور الاجتماعي للدولة التي أخذت بانشاء مؤسسات الضمان الاجتماعي لتوفير الحماية للأفراد في بعض الظروف الصعبة التي تواجههم خلال حياتهم ، كالحوادث والمرض والعجز والوفاة والانقطاع عن العمل أو التقاعد . وتلزم هذه المؤسسات أرباب العمل والعمال بدفع اشتراكات نقدية لتغطية التعويضات المختلفة التي تقدمها هذه المؤسسات الى المضمونين . وتعمد الدول الى عقد اتفاقيات دولية وإقليمية[٢] بهدف ضمان استمرارية الضمان الاجتماعي وشموليته . وتسعى منظمة العمل الدولية بشكل دائم الى نشر أحكام الضمان الاجتماعي وتعميمها تطبيقاً للمبدأ المنصوص عليه في الاعلان العالمي لحقوق الانسان بأن « لكل شخص ، كفرد من أفراد المجتمع ، الحق في الضمان الاجتماعي » . ويمكن

---

(١) حتى أن المعاهدات القنصلية الحديثة نسبياً قد خلت من أي نص حول الموضوع . ومن المعاهدات الحديثة التي تطرقت إلى الموضوع المعاهدة القنصلية الفرنسية-التشيكية لعام ١٩٦٩ التي استعادت في مادتها /٢٠/ نص المادة /٤٨/ من إتفاقية فيينا القنصلية .

(٢) كمعاهدة الضمان الاجتماعي بين فنلندا والدانمارك وأيسلندا والنروج والسويد المعقودة في ١٩٥٥/٩/١٥ والتي استثنت من أحكامها ، في المادة /٢٦/ ، موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من غير رعايا الدولة المضيفة ، بينما أخضعت الموظفين القنصليين الفخريين لهذه الأحكام .(U.N.T.S. Vol. 254, P. 191) وكالمعاهدة البريطانية - الفنلندية للضمان الإجتماعي تاريخ ١٩٥٩/٧/٢٨ وخاصة مادتها /٦/ ، والمعاهدة المماثلة الهولندية - اليوغسلافية تاريخ ١٩٥٦/٦/١٠ وخاصة المادة /٦/ منها .

القول بشكل عام أن غالبية الدول تعتمد في الوقت الحاضر أنظمة ضمان اجتماعي تقوم بتطبيقها مؤسسات متخصصة وتشمل جميع مواطنيها (العاملين في أراضيها في الغالب) وجميع الأجانب المقيمين فيها إقامة دائمة .

إلاَّ أن لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية وضعاً خاصاً ، فهم من جهة يتمتعون بحصانات وامتيازات تحول دون إخضاعهم للالتزامات المالية التي تفرضها الدولة على المقيمين العاديين في أراضيها ، وطبيعة وظيفتهم من جهة أخرى تفرض عليهم التنقل من دولة إلى أخرى ، فيستحيل عليهم تأمين استمرارية إفادتهم من الضمان الاجتماعي عن طريق إخضاعهم للتشريعات المتعلقة بذلك في الدول المضيفة . ولهذا فإن تحقيق هذه الاستمرارية يتم عبر إخضاعهم لأنظمة الضمان الاجتماعي في بلادهم واستثنائهم بالتالي من أنظمة الضمان الاجتماعي وإلزاماتها المعتمدة في الدولة المضيفة[١] .

يعفى من الضمان الاجتماعي موظفو البعثة القنصلية المسلكية (والبعثة الدبلوماسية) ، من موظفين قنصليين ومستخدمين وخدم ، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم ، شرط أن لا يكون المستفيد من الاعفاء من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها ، وذلك عملاً بالمادة /٧١/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، على أن ينحصر الاعفاء بكل ما يتعلق بعملهم في البعثة القنصلية دون ان يشمل الأعمال الخاصة التي يستخدمون فيها عمالاً وموظفين ، ففي هذه الحالة يتوجب عليهم أداء مستحقات الضمان الاجتماعي بصفتهم أرباب عمل خاص[٢] .

---

(١) راجع ما قاله مساعد المدير العام لمكتب العمل الدولي Jenks خلال مناقشة المادة /٣٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية (U.N. Dipl. Conf., Vol. 1, PP. 153 - 154) وراجع كذلك تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٧/ من مشروعها القنصلي .(U.N. Consular Conf., Vol.2, P.31) وتعليق زوريك على المادة /٣١/ من مشروعه القنصلي (I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, P. 101). وتعليق لجنة القانون الدولي على المادة/٣١/ من مشروعها الدبلوماسي: Ibid, Vol. 2, 1958, P. 99

كذلك راجع :

- Sen, B: «Handbook», PP. 150 - 151, 264.
- Lee: «Consular Law», PP. 284 - 285.
- Lee: «Vienna Convention», PP. 81 - 82.

(٢) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٧/ من مشروعها القنصلي : U.N. Consular Conference, Vol. 2, P.32.

ويشمل الاعفاء كذلك الخدم الخاصين الذين يعملون لدى موظفي البعثة ولا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها شرط أن يكون هؤلاء الخدم مشمولين بأحكام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة ينتمون إليها .

غير أن إعفاء هؤلاء الموظفين والخدم من الخضوع لنظام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة لا يمنع أبداً اشتراكهم إختيارياً فيه إذا سمحت بذلك أنظمة الدولة المضيفة وقوانينها ، خصوصاًوأن دولاً عدة في العالم تعتمد نظاماً إجتماعياً يقدم العلاج الطبي مجاناً للمضمونين[1] .

وهناك دول تفيد ، على أساس المعاملة بالمثل ، موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية العاملين لديها من بعض تقديمات الضمان الاجتماعي مجاناً دون أن تلزمهم بدفع أي اشتراك أو انتساب في المقابل مهما تكن قيمته زهيدة .

ثانياً ـ موظفو البعثة القنصلية الخاضعون للضمان الاجتماعي ومبررات هذا الخضوع

علينا أن نميز بين وضعين : وضع الموظف القنصلي العامل ، ووضع الموظف القنصلي رب العمل .

١ ـ تخضع الفئات التالية من الأشخاص لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة وتستفيد من تقديمات مؤسسة الضمان الاجتماعي :

(أ) موظفو البعثة القنصلية (والدبلوماسية) من موظفين قنصليين (ودبلوماسيين) ومستخدمين وخدم ، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم ، شرط أن يكون أي من هؤلاء من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها .

(ب) موظفو البعثة القنصلية (أو الدبلوماسية) الذين يتعاطون أعمالاً خاصة خارج نطاق وظائفهم الرسمية وفي حدود هذه الأعمال الخاصة .

(جـ) الخدم الخاصون العاملون في منازل موظفي البعثات إذا كانوا من

---

(١) كنظام التأمين الصحي الوطني في بريطانيا مثلاً National Health Insurance Scheme.

مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها ، أو إذا لم يكونوا من المنتسبين للضمان الاجتماعي في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة مهما تكن جنسيتهم .

(د) القناصل الفخريون وموظفو البعثات القنصلية الفخرية وأفراد عائلاتهم .

وما يفرض خضوع جميع هذه الفئات للضمان الاجتماعي هو مبدأ الشمولية Comprehensiveness الذي تستلزمه فكرة الضمان الاجتماعي بحيث يتوجب تعميمه وإفادة كل شخص من تقديماته[1] .

٢ ـ تلزم البعثات القنصلية وموظفيها بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي المستحقة على أرباب العمل ، وذلك بالنسبة إلى جميع الأشخاص العاملين في هذه البعثات أو لدى موظفيها والذين يخضعون ، وفقاً لما بيناه ، لأحكام الضمان الاجتماعي . وهذه الاشتراكات لا تشكل ضريبة بأي شكل من الأشكال لأنها إسهام في واجب إنساني تفرضه طبيعة الحياة المعاصرة[2] . وليس من المعقول حرمان موظف أو مستخدم من تقديمات الضمان الاجتماعي التي يستفيد منها غيره من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين بشكل دائم فوق أراضيها لمجرد أنه يعمل في بعثة دبلوماسية أو قنصلية أو لدى أحد موظفيها . ولا يجوز للدول أن تتجاهل مبدأ أساسياً من مبادىء حقوق الانسان يقضي بشمولية الضمان الاجتماعي فتمتنع ، متذرعة بحصانات بعثاتها وموظفيها وامتيازاتهم ، عن دفع المستحقات لهذه المؤسسة الاجتماعية ، أو تتيح لهؤلاء الموظفين الامتناع عن دفع هذه المستحقات[3] .

---

(١) يظهر مبدأ الشمولية هذا بشكل واضح في الباب الثاني من قانون الضمان الاجتماعي اللبناني المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ٢٦ أيلول ١٩٦٣ وتعديلاته . وعنوان هذا الباب : « مراحل وميدان تطبيق الضمان الاجتماعي » . (المواد ٧ إلى ١٢) .

(٢) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . المذكور . ص ٢٦٧ ـ ٢٦٩ .

(٣) راجع ما قاله السيد Jenks مساعد المدير العام لمكتب العمل الدولي ، خلال مناقشة المادة /٣٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ، في :

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 153.

راجع كذلك :

Whiteman: «Digest of International Law», Vol. 7, P. 81.

ولهذا تقوم البعثات الدبلوماسية والقنصلية وموظفوها ، بصفتهم أرباب عمل ، بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي دورياً . وفي هذا تطور حديث مهم ، فالموظفون المحليون في البعثات كانوا في السابق يتعرضون لصعوبات بسبب استثناء البعثات الأجنبية من دفع التزامات الضمان الاجتماعي المترتبة على أرباب العمل ، وهذا ما دفع بعض الدول الى تصنيف مواطنيها والمقيمين في أراضيها ممن يعملون في البعثات الأجنبية ضمن فئة العمال ـ أرباب العمل Selfemployment ، وإجبارهم عل دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي المترتبة على العمال وأرباب العمل . وكان في ذلك حيف كبير لأنهم يتحملون نسباً عالية من الاشتراكات كانت تدفعهم غالباً إلى التحايل في التصريح عن مقدار دخلهم . إن الاتجاه الحديث الذي يخضع البعثة وموظفيها ، كأرباب عمل ، لأحكام الضمان الاجتماعي ، يحمل فائدة مشتركة للفريقين ، فهو من جهة يصون حقوق المستخدمين والعمال المحليين عند تركهم العمل أو عند مرضهم . . . إذ تتولى مؤسسة الضمان الاجتماعي دفع ما يستحق لهم من تعويضات كان من الممكن أن يستحيل أو يصعب عليهم الحصول عليها لتمتع البعثات وموظفيها بحصانة قضائية ، وهو من جهة أخرى يحول دون نشوء منازعات في وجه البعثات وموظفيها هي في غنى عنها .

وتعتمد بعض الدول قوانين وأنظمة عمل تفرض على أرباب العمل مساهمات في صناديق عمالية معينة أو دفع تعويضات صرف من الخدمة علاوة على تلك التي تقوم بدفعها صناديق الضمان الاجتماعي . وتعتبر المساهمة في الصناديق العمالية مماثلة لاشتراكات الضمان الاجتماعي ، وعلى جميع أرباب العمل الالتزام بأدائها ومنهم البعثات الأجنبية وموظفوها . وبالنسبة الى تعويضات الصرف من الخدمة ، التي يدفعها رب العمل للعامل عند صرفه من عمله ، فعلى الرغم من قول بعض المؤلفين باعفاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية منها ، وباعفاء الموظفين الدبلوماسيين ، دون القنصليين ، من دفعها نظراً لعدم خضوع هؤلاء للتشريع المحلي[1] ، فاننا نعتقد بضرورة تقيد جميع البعثات الأجنبية وموظفيها بأحكام القوانين المحلية في هذا المجال لأن هذه التعويضات تماثل إلى حد بعيد تقديمات الضمان الاجتماعي وتهدف إلى

(١) Sen, B: «Handbook», P. 152.

تحقيق غاية إنسانية لا تتعارض مع عمل البعثات وموظفيها ومع الحصانات الممنوحة لهؤلاء . علاوة على الواجب الملقى على عاتق هذه البعثات وهؤلاء الموظفين باحترام القوانين والأنظمة في الدولة المضيفة . أما بالنسبة الى الموظفين القنصليين الذين يستخدمون أشخاصاً بصفتهم الشخصية ، فهم ملزمون حكماً بدفع هذه المستحقات نظراً لعدم تعلق الاستخدام بمهامهم الرسمية[1] .

وأخيراً نطرح سؤالاً عن الطرق التي يمكن لمؤسسة الضمان الاجتماعي اللجوء إليها لإلزام البعثات الأجنبية وموظفيها بدفع ما يستحق عليهم من إشتراكات إذا هم تمنعوا عن القيام بذلك إختيارياً . والجواب هو في اعتماد المؤسسة طرق المراجعة التي يمكن اللجوء إليها لإلزام البعثات الأجنبية وموظفيها بالقيام بالالتزامات التي ذكرناها عند بحثنا موضوع الحصانة القضائية .

الفقرة الثانية

الاستثناء من الأحكام المتعلقة باكتساب الجنسية وتسجيل الأجانب والحصول على أذون الاقامة والعمل[2]

أشرنا سابقاً بالتفصيل إلى استثناء موظفي البعثة القنصلية (والدبلوماسية) وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم من الأحكام القانونية المتعلقة باكتسابهم جنسية الدولة المضيفة ، فأولاد هؤلاء الموظفين لا يكتسبون جنسية هذه الدولة بمجرد ولادتهم فوق أراضيها إذا كانت تعتمد نظام مكان الولادة أساساً لمنح جنسيتها ،

(١) وهذا ما قررته عام ١٩٥٥ محكمة في ليوبولدفيل Léopoldville (عاصمة الكونغو البلجيكي آنذاك) في دعوى رفعها أحد المستخدمين على القنصل الأميركي مطالباً بتعويض صرفه من عمله . راجع :

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 813.

(٢) إن ما نذكره من أحكام في هذه الفقرة يتعلق بالموظفين الأجانب ولا علاقة له بالموظفين من مواطني الدولة المضيفة لأن القوانين والأنظمة المتعلقة باكتساب الجنسية وتسجيل الأجانب والحصول على أذونات الإقامة والعمل تنظم وضع الأجانب في الدولة المضيفة ولا علاقة لها بمواطني هذه الدولة . راجع الفقرة /٦/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٢٦/ من مشروعها القنصلي (U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 31.) .

كما لا تكتسب الموظفة في البعثة جنسية هذه الدولة بمجرد زواجها من أحد مواطنيها[1] . ولا تؤدي إقامة هؤلاء الموظفين وأفراد عائلاتهم في الدولة المضيفة ، مهما تطل إلى اكتسابهم جنسيتها . ولقد سبق لنا أن شرحنا المناقشات التي دارت خلال المؤتمر القنصلي حول هذا الموضوع وأدت إلى إبدال المادة /٥٢/ من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي ببروتوكول اختياري يتعلق باكتساب الجنسية ، ألحق باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية وجاء مماثلاً للبروتوكول الاختياري المتعلق بالموضوع عينه والملحق باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

وسنتطرق إلى استثناء موظفي البعثة القنصلية من أحكام قوانين وأنظمة الدولة المضيفة المتعلقة بتسجيل الأجانب ومنحهم أذون الاقامة ، وإلى استثناء هؤلاء من الحصول على أذون العمل[2] .

أولاً ـ الاستثناء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الاقامة

Exemption from registration of aliens and residence permits

تنص المادة /٤٦/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :

«١ ـ يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الاقامة .

٢ ـ ومع ذلك ، فإن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تطبق على المستخدم القنصلي إذا لم يكن مستخدماً دائماً لدى الدولة الموفدة أو إذا

---

(١) بينما يؤدي زواج إبنة أحد موظفي البعثة من أحد مواطني الدولة المضيفة إلى اكتسابها جنسية هذه الدولة في الغالب وخروجها من مفهوم أفراد أسرة الموظف القنصلي وما يرتبط به من حصانات وامتيازات .

(٢) نشير إلى أن المادة /٤٦/ من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي كانت تتضمن فقرتين ، تتعلق الأولى بالاستثناء من أحكام تسجيل الأجانب والحصول على أذونات الإقامة، وتتعلق الثانية بالإعفاء من الحصول على أذونات العمل. إلاّ أن اللجنة الثانية للمؤتمر القنصلي قررت فصلهما إلى مادتين مستقلتين أصبحتا المادة /٤٦/ والمادة /٤٧/ من الاتفاقية . راجع :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 387 - 402.

كان يتعاطى عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة ، كما لا تطبق على أي فرد من أفراد عائلة هذا المستخدم »[١] .

وتنص المادة /٦٥/ من الاتفاقية كذلك على ما يلي :

« يعفى الموظفون القنصليون الفخريون ، باستثناء من يمارس منهم في الدولة المضيفة ، ولفائدة شخصية ، نشاطاً مهنياً أو تجارياً ، من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الاقامة » .

تفرض الدول عادة على الأجانب الموجودين في أراضيها إجراءات معينة ، كتسجيل أنفسهم لدى دوائر الشرطة خلال مدة معينة ، وحصولهم بعد ذلك على بطاقة إقامة إذا رغبوا في إطالة مدة إقامتهم . إلّا أن الدول تستثني موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من هذه الاجراءات تسهيلاً لاقامتهم وممارسة مهامهم ، خاصة وأن على البعثات إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أو الهيئة المختصة التي تحددها هذه الوزارة ، بأسرع ما يمكن ، أسماء هؤلاء الموظفين وأسماء أفراد عائلاتهم وتاريخ وصولهم ومغادرتهم وكل تغيير يطرأ على أوضاعم[٢] . وتتم عملية التبليغ بواسطة البعثة الدبلوماسية ، وفي حال عدم وجودها، بواسطة البعثة القنصلية عينها[٣] . ونصت غالبية المعاهدات

---

(١) خلت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من أي نص مماثل نظراً لاتساع نطاق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يتمتع بها موظفو البعثات الدبلوماسية وأفراد عائلاتهم المقيمون معهم ومنهم الموظفون الإداريون والفنيون وأفراد عائلاتهم ، مما يجعلهم مستثنين حكماً من أحكام الإقامة العامة في الدولة المضيفة . ولهذا فإن النص على الاستثناء في حقل العلاقات الدبلوماسية هو أقل أهمية من النص عليه في حقل العلاقات القنصلية . راجع الفقرة السابعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٦/ من مشروعها القنصلي :

U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 31.

(٢) راجع المادة /٢٤/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والمادة /١٠/ من مثيلتها الدبلوماسية .

(٣) راجع الفقرتين ١ و٢ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٤٦/ من مشروعها القنصلي (U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 31). وتعليق زوريك على المادة /٣/ من تقريره الثاني .

(I.L.C. Yearbook, Vol.2, 1960, P 27).

كذلك راجع : - Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls» R.C.A.D.I., 106, 1962, P. = 459.

القنصلية الحديثة على استثناء الموظفين والمستخدمين القنصليين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم من الالتزامات التي تنص عليها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها والمتعلقة بتسجيل الأجانب والحصول على بطاقات الاقامة[1] . وتنص القوانين الداخلية الحديثة للدول على ذلك أيضاً[2] .

وتختلف الأحكام المتعلقة باستثناء موظفي البعثات القنصلية من القوانين والأنظمة المتعلقة باجراءات التسجيل والاقامة باختلاف صفة هؤلاء الموظفين وذلك على الشكل التالي :

١ ـ يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون العاملون في البعثات القنصلية المسلكية وأفراد عائلاتهم المقيمون معهم إعفاء تاماً من إجراءات التسجيل والاقامة العادية شرط أن لا يكون هؤلاء أو أي فرد من أفراد عائلاتهم من المقيمين إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة أو ممن يتعاطون عملاً مأجوراً في أراضيها[3] . ولقد تحفظت مصر عند تصديقها على الاتفاقية القنصلية على شمول المستخدمين القنصليين بأحكام المادة

= وكتاب الدكتور محمد عزيز شكري : « القانون الدولي العام وقت السلم » ، دار الفكر ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٣ ، ص ٣٦٥ .

(١) ـ راجع المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .
ـ والمادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
ـ والمادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ والمادة /١٩/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ النمساوية لعام ١٩٦٩ .

(٢) ففي فرنسا مثلاً يحصل أفراد السلك القنصلي على بطاقة قنصلية تصدرها وزارة الخارجية الفرنسية (راجع . U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958 P. 125) وفي لبنان تنص المادة /٣/ من القانون الصادر في ١٩٦٢/٧/١٠ والمتعلق بالدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه على ما يلي : « يستثنى من أحكام هذا القانون أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي ، أما القناصل الفخريون فلا يستثنون إلاّ من الأحكام الخاصة بالإقامة والدخول والخروج ». وقضت المادة /١٨/ من المرسوم رقم ١٠١٨٨ تاريخ ١٩٦٢/٧/٢٨ المتعلق بتطبيق قانون ١٩٦٢/٧/١٠ بأن « ينظم بقرار من وزير الخارجية والمغتربين كيفية وشروط إعطاء بطاقات إقامة مجانية لموظفي البعثات الأجنبية في لبنان وإلى أفراد عائلاتهم وإلى الأشخاص التابعين لهم » . ولقد صدر بالفعل قرار وزير الخارجية هذا بتاريخ ١٩٦٨/٩/٢٧ . وسنشير إليه لاحقاً .

(٣) وذلك عملاً بأحكام المادة /٤٦/ من اتفاقية فيينا القنصلية معطوفة على المادتين ٧١ و٥٧ من الاتفاقية عينها .

/٤٦/ ورفضت كل من المانيا الفدرالية والدانمارك هذا التحفظ[١] .

ويعتبر شمول أفراد عائلات الموظفين القنصليين المقيمين معهم بهذا الاستثناء وكذلك شموله المستخدمين القنصليين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم ، تطوراً حديثاً في حقل العلاقات القنصلية ، إذ أن جميع المعاهدات القنصلية التي عقدها الاتحاد السوفياتي مثلاً قبل عام ١٩٦٠ باستثناء المعاهدة مع بولندا لعام ١٩٥٨ كانت تقصر الاستثناء على الموظفين القنصليين فقط بينما تطبق على أفراد عائلة هؤلاء الموظفين وعلى المستخدمين القنصليين وأفراد عائلاتهم أحكام الاقامة التي ترعى وضع الأجانب العاديين[٢] .

ويتم تسجيل الأشخاص المشمولين بالاعفاء لدى وزارة خارجية الدولة المضيفة التي تصدر لهم تأشيرات الخروج والعودة (إذا وجدت) ، كما تصدر لهم بطاقات مجانية دبلوماسية أو قنصلية ، تحمل اسم الموظف وصورته وتحدد درجته وصفته واسم البعثة التي ينتمي اليها ، وتوعز إلى السلطات المحلية بتسهيل مهمته . وتنوب هذه البطاقات عن بطاقات الاقامة العادية التي تصدرها سلطات الأمن العام المختصة عادة[٣] .

٢ ـ لا يستثنى خدم البعثة والخدم الخاصين العاملين لدى أي من موظفي البعثة من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب والحصول على بطاقات الاقامة. ولا يحول اخضاع هؤلاء الخدم لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ،التي ترعى تسجيل الأجانب والحصول على بطاقات الاقامة ، دون تسهيل إنجاز هذه المعاملات عن طريق التقدم بالطلبات الى وزارة خارجية الدولة المضيفة التي تتوسط لدى دوائر الأمن المختصة لاتمام عملية التسجيل وإصدار البطاقات .

---

(١) Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General (ST/Leg/Ser E/1) Comprehensiveness List of Signatures, Ratifications, Accessions etc..., Status as at 31/12/1979. U.N. Publication New York, 1980, P. 70.

(٢) Grzybowski, K: «Soviet Public Int. Law», op. cit, P. 346.

(٣) وهذه الأحكام هي عينها المطبقة على الموظفين الدبلوماسيين والإداريين والفنيين في البعثة الدبلوماسية وأفراد عائلاتهم . راجع محاضرة الدكتور سموحي فوق العادة : « الامتيازات والحصانات الدبلوماسية » . دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء ١٨ ، بيروت ١٩٧٤ ، ص ٩٩ .

٣ ـ لا يستثنى القناصل الفخريون من إجراءات الاقامة المعتمدة في الدولة المضيفة إلاَّ في حالة كونهم من غير المقيمين إقامة دائمة في أراضي هذه الدولة وممن لا يتعاطون أي نشاط مكسب خاص في هذه الأراضي ، وهذا أمر نادر الوجود باعتبار أن هؤلاء القناصل هم في الغالب من التجار أو من أرباب المهن الخاصة المقيمين في الدولة المضيفة والذين يقومون بالأعمال القنصلية الى جانب قيامهم بأعمالهم الخاصة. ومن هنا فإن نص المادة /٦٥/ من الاتفاقية القنصلية يبقى نصاً نظرياً[١] . كذلك لا يستثنى أفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري وموظفو البعثات القنصلية الفخرية الآخرون وأفراد عائلاتهم من هذه الأحكام بأي شكل من الأشكال[٢] .

٤ ـ وأخيراً يبدو من المفيد أن نذكر في هذا المجال الأحكام المطبقة في لبنان التي نص عليها القرار رقم ٦٨/٥١٩ المتعلق بإقامة أفراد البعثات الأجنبية والهيئات الدولية في لبنان والأشخاص التابعين لهم ، والصادر عن وزير الخارجية والمغتربين في ١٩٦٨/٩/٢٧ ، تطبيقاً للمادة /٣/ من القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٧/١٠ والمادة /١٨/ من المرسوم رقم ١٠١٨٨ تاريخ ١٩٦٢/٧/٢٨ . وينص القرار وتعديلاته على ما يلي :

المادة الأولى ـ يصنف أفراد البعثات الأجنبية والهيئات الدولية في لبنان والأشخاص التابعون لهم إلى خمس فئات :

١ ـ الدبلوماسيون المعتمدون في لبنان وأفراد عائلاتهم[٣] .

٢ ـ الموظفون الدوليون التابعون للأمم المتحدة وأفراد عائلاتهم الحاملون جواز سفر من الأمم المتحدة .

٣ ـ حاملو جوازات السفر الخاصة والخدمة وأفراد عائلاتهم .

٤ ـ حاملو جوازات السفر العادية من الموظفين الإداريين والفنيين الملحقين بالسلك الدبلوماسي أو القنصلي أو هيئات الأمم المتحدة وأفراد عائلاتهم .

---

(١) لقد رفضت مصر عند تصديقها على الاتفاقية القنصلية قبول المادة /٦٥/ ، فاعترضت كل من ألمانيا الفدرالية والدانمارك . راجع :

Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General op. cit. P. 70, 73.

(٢) Sen, B: «Handbook». P. 264.

(٣) وقد عدلت هذه الفقرة بالقرار رقم ٦٩/٩٦ الصادر عن وزير الخارجية في ١٩٦٩/٣/٢٠ . وكان النص الأصلي يقول: « حاملو جوازات السفر الدبلوماسية وأفراد عائلاتهم » وتشمل هذه الفقرة الموظفين القنصليين لأنهم في الغالب من الدبلوماسيين بعد توحيد الدول لسلكيها .

٥ ـ المستخدمون الأجانب لدى البعثات الأجنبية أو الهيئات الدولية في لبنان والخدم الخصوصيون التابعون للأشخاص المذكورين في الفئات الأولى والثانية والثالثة .

المادة الثانية ـ تعطى بطاقات الاقامة لأفراد الفئات الخمس المذكورة في المادة الأولى من هذا القرار مجاناً وتكون صالحة لإقامة أصحابها في لبنان ولدخولهم إليه دون سمة طيلة مدة صلاحيتها .

المادة الثالثة . ـ تحمل بطاقة الاقامة صورة صاحبها واسمه وشهرته وجنسيته ومركزه في البعثة أو الهيئة الدولية ويخصص نوع من البطاقات لكل فئة من الفئات .

المادة الرابعة . ـ تبقى البطاقات المعطاة لأفراد الفئات الأولى والثانية والثالثة صالحة طيلة مدة عمل صاحبها في لبنان ، أما البطاقات التي تعطى لأفراد الفئتين الرابعة والخامسة فتكون صالحة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد في حالة حيازة صاحبها على وثائق سفر صالحة[1] .

المادة الخامسة . ـ يقدم طلب البطاقة ، أية كانت الفئة التي ينتسب إليها الموظف ، إلى وزارة الخارجية والمغتربين مرفقاً بثلاث صور شمسية ممهورة بخاتم البعثة على أن يتضمن الطلب كامل هوية صاحبه وجنسيته ونوع جواز سفره ووظيفته (وفيما يختص بالأقارب درجة القرابة من الموظف) ومركز وتاريخ الدخول الى لبنان .

يجب أن تحمل هذه الطلبات خاتم الهيئة أو البعثة التي يعمل فيها صاحب العلاقة وان تقترن بتوقيع رئيسها المسؤول وموافقته على الطلب .

المادة السادسة .ـ تنظم وزارة الخارجية والمغتربين بطاقات الاقامة العائدة للأشخاص من الفئتين الأولى والثانية ويوقع هذه البطاقات وزير الخارجية والمغتربين أو من يفوضه .

المادة السابعة . ـ تنظم المديرية العامة للأمن العام البطاقات العائدة للأشخاص المذكورين في الفئات الثالثة والرابعة والخامسة ويوقع هذه

---

(١) كانت المدة في الأصل ٣ سنوات فعدلت إلى سنة واحدة بقرار وزير الخارجية والمغتربين رقم ٧٠/٦١ تاريخ ١٩٧٠/٢/١٠ .

البطاقات مدير عام الأمن العام أو من يفوضه . أما الخدم التابعون لأفراد الفئة الخامسة فتسري عليهم القواعد العامة المنصوص عنها في الأنظمة المرعية .

المادة الثامنة .ـ ترسل وزارة الخارجية والمغتربين الى المديرية العامة للأمن العام جدولاً شهرياً مفصلاً بالبطاقات الممنوحة مع صور شمسية لحاملي تلك البطاقات .

المادة التاسعة .ـ على كل بعثة أو هيئة أن تسحب البطاقة من حاملها فور انتهاء مدة عمله في لبنان وتعيدها الى وزارة الخارجية والمغتربين وان تهيء له وثيقة صالحة للسفر في أي وقت .

المادة العاشرة .ـ يطبق هذا القرار على الموظفين والمستخدمين الفلسطينيين في البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية المعتمدة في لبنان شرط أن تكون هويتهم مسجلة في المديرية العامة لشؤون الفلسطينيين أو في المديرية العامة للأمن العام (١) .

ثانياً ـ الاستثناء من الأحكام المتعلقة باجازات العمل
Exemption from Work Permits

تنص المادة /٤٧/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :

«١ ـ يعفى موظفو البعثات القنصلية ، فيما يتعلق بخدماتهم المقدمة للدولة الموفدة ، من جميع الموجبات التي تفرضها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة المتعلقة باستخدام اليد العاملة الأجنبية ، في موضوع إجازات العمل .
٢ ـ ويعفى أيضاً من الموجبات المشار اليها في الفقرة السابقة من هذه المادة الخدم الخاصون للموظفين القنصليين وللمستخدمين القنصليين إذا كانوا لا يتعاطون أي عمل خاص مكسب آخر في الدولة المضيفة » .

نصت الفقرة الأولى على إعفاء جميع موظفي البعثة القنصلية من موظفين قنصليين ومستخدمين وخدم من الأحكام المعمول بها في الدولة المضيفة

---

(١) أضيفت هذه المادة بقرار وزير الخارجية والمغتربين رقم ٥٣١٧ تاريخ ١٩٧٣/١٢/٢٧ . أما المادة العاشرة من القرار الأصلي فقد أصبحت المادة الحادية عشرة بموجب التعديل عينه وتنص على العمل بالقرار من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

والمتعلقة بالحصول على أذون العمل . ومن المعروف أن الدول لا تتيح للأجانب العمل في أراضيها قبل حصولهم على ترخيص بالعمل تصدره عادة وزارة العمل . وتذهب بعض الدول إلى فرض الحصول على الترخيص على طرفي عقد العمل ، بحيث يحصل رب العمل على الترخيص باستخدام أجنبي كما يحصل العامل الأجنبي على ترخيص بالعمل . وليس إعفاء البعثة وموظفيها من أذون العمل العادية بالأمر المستغرب ، فهؤلاء الموظفون يعملون لدى دولة أجنبية ويتقاضون منها مرتباتهم ، وهم لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون فيها أي عمل خاص مأجور ، خارج نطاق وظائفهم في البعثة . والقواعد التي ترعى تعيينهم وممارسة مهامهم في الدولة المضيفة قد حددتها إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية . فرؤساء البعثات القنصلية يحصلون على إجازات قنصلية تتيح لهم ممارسة مهامهم كما يتم تبليغ أسماء بقية موظفي البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة ، ولهذه الوزارة الحق في الامتناع عن منح الاجازة والحق في سحبها ، كما أن لها الحق في عدم قبول أي موظف من موظفي البعثة أو في إعلانه شخصاً غير مرغوب فيه ، وذلك وفقاً لما بيناه سابقاً . ولكن الوضع يختلف إذا كان موظف البعثة مواطناً للدولة المضيفة أو مقيماً إقامة دائمة في أراضيها ،فلهذه الدولة عندئذٍ أن تفرض عليه الحصول على ترخيص خاص منها يجيز له العمل لدى البعثات الأجنبية . كما أن لهذه الدولة الحق في ان تطلب من أي موظف من موظفي البعثة القنصلية الحصول على ترخيص قبل تعاطيه أي عمل مكسب خاص في أراضيها يخرج عن نطاق مهامه في البعثة ، وهذا إذا أجازت قوانين هذه الدولة لهؤلاء الموظفين تعاطي مثل هذه الأعمال[١] .

ويعفى ، وفقاً للفقرة الثانية من المادة /٤٧/ المذكورة ، الخدم الخاصون العاملون لدى أحد الموظفين القنصليين أو المستخدمين القنصليين[٢] من الحصول على أذون العمل إذا كان هؤلاء من مواطني الدولة

---

(١) راجع الفقرتين ٤ و ٥ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٣١/ من مشروعها القنصلي ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 31.

والمادة /٣٦/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

(٢) بشرط أن يكون هؤلاء الموظفون والمستخدمون القنصليون من المعفين من الحصول على أذونات=

الموفدة أو من مواطني دولة ثالثة ومن غير المقيمين إقامة دائمة في الدولة المضيفة وشرط أن لا يتعاطوا أي عمل مأجور خاص في أراضي هذه الدولة خارج عملهم لدى أحد موظفي البعثة . ويهدف هذا الاعفاء الى تسهيل اقامة موظفي البعثة بتسهيل استقدام خدمهم ، خاصة وأن وضع هؤلاء الخدم يبرر منحهم الاعفاء باعتبار أنهم قدموا الى الدولة المضيفة للعمل لدى أحد موظفي البعثة القنصلية ، المعفين أصلاً من الخضوع للأحكام المتعلقة بالترخيص للأجانب بالعمل في الدولة المضيفة ، لا للعمل في هذه الدولة أو في إحدى المؤسسات الخاصة أو العامة القائمة في أراضيها[1] .

أما بالنسبة إلى القناصل الفخريين فإن الترخيص لهم بالعمل القنصلي يتم وفقاً للأحكام التي نصت عليها إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية كحصولهم على الاجازة القنصلية مثلاً . وهم بالتالي لا يحتاجون ، بالنسبة إلى ممارسة هذا العمل ، إلى أي ترخيص خاص . أما بالنسبة إلى أعمالهم الخاصة التي يتعاطونها خارج نطاق مهامهم القنصلية ، وبالنسبة الى عمل موظفيهم ، فانهم يخضعون لأحكام قوانين العمل في الدولة المضيفة ، بما في ذلك الحصول على أي أذن أو ترخيص تنص عليه هذه القوانين .

الفقرة الثالثة

الاستثناء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية
Exemption From Personal, Public and Military sevices

تنص المادة /٥٢/ من إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي :

« على الدولة المضيفة أن تعفي موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من كل خدمة شخصية ، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة ، مهما يكن نوعها ومن الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء

= العمل ، وفقاً لما بيناه ، باعتبار أن الفرع يتبع الأصل .

(١) تطبق للأسباب عينها جميع الأحكام التي ذكرناها حول إعفاء موظفي البعثات القنصلية والخدم الخاصين لديهم من الحصول على أذونات العمل،على موظفي البعثات الدبلوماسية وخدمهم الخاصين .

والمساهمات العسكرية Military Contributions والايواء Requisitioning العسكري Billeting » .

وتكرر المادة /٦٧/ من الاتفاقية نفس النص بالنسبة الى الموظفين القنصليين الفخريين .

وتقر المادة /٥٢/ منح موظفي البعثات القنصلية المسلكية من موظفين قنصليين ومستخدمين قنصليين وخدم في البعثة وأفراد عائلاتهم نفس الاعفاءات التي نصت عليها المادة /٣٥/ معطوفة على المادة /٣٧/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية بالنسبة الى موظفي البعثات الدبلوماسية ، بشرط أن لا يكون هؤلاء الموظفون وأفراد عائلاتهم من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها أو ممن يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها خارج وظائفهم في البعثة[١] . ويستفيد القناصل الفخريون من الاعفاءات عينها عملاً بالمادة /٦٧/ المذكورة ، دون أن يشمل هذا الاعفاء أفراد عائلاتهم ، أو القناصل الفخريين الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها[٢] . أما بالنسبة الى القنصل الفخري الذي يتعاطى أعمالاً خاصة مكسبة ونشاطاً تجارياً إلى جانب مهامه القنصلية كما هو الحال غالباً ، فليس هناك برأينا ما يحول دون إلزامه بأداء هذه الخدمات شرط عدم المساس بحرمة البعثة القنصلية ومحفوظاتها وعدم تعطيل أعمالها ، باعتبار أن وضعه بالنسبة إلى أعماله الخاصة لا يختلف عن وضع أي أجنبي مقيم في الدولة المضيفة ، وبالتالي يمكن مثلاً مصادرة مسكنه للحاجات العسكرية وإلزامه بالمساهمات المادية[٣] . .

---

(١) عملاً بالمادتين ٥٧ و ٧١ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية . راجع كذلك اقتراح الوفد البلجيكي :

U.N. doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 147; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 90.

كذلك المادتين ٣٨ و ٤٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) عملاً بأحكام المادة /٧١/ من الاتفاقية القنصلية . راجع كذلك تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٦٤/ من مشروعها القنصلي (م ٦٧ من الاتفاقية) في :

U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 39.

كذلك مناقشات هذه المادة :

U.N. Consular Conf. Vol. 1, PP. 448, 449, 73, 74, 78.

(٣) Sen, B: «Hendbook», P. 215.

ومن المعروف أن القوانين والأنظمة الداخلية للدول تفرض على مواطنيها وعلى المقيمين إقامة دائمة في أراضيها تقديم بعض الخدمات الشخصية والعامة ، كالمشاركة في منع جرم ما أو في إطفاء حريق ، أو المساهمة في حراسة المؤسسات وفي أعمال الدفاع المدني وفي الأعمال التطوعية في المزارع والمصانع وإصلاح الطرقات ، وفي أعمال الإغاثة العامة عند وقوع كوارث كالفيضانات والزلازل إلخ . . إضافة إلى الإلتزام بتأدية الخدمات التي تكفل الدفاع عن المجتمع وحمايته كالاشتراك في تشكيل هيئة المحلفين ، وتلبية الموجبات العسكرية كأداء الخدمة العسكرية والخدمة في الجيش الشعبي (المليشيا) والتخلي عن الأملاك والأموال والسيارات والأثاث لفترة موقتة تنفيذاً لقرارات المصادرة العسكرية ، وتقديم المسكن لإيواء الجيوش إلخ . . . . ومن الطبيعي إعفاء موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية وأفراد عائلاتهم ، ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ، من هذه الخدمات ، لأن إقامتهم فيها لا تتم من أجل مصالحهم الشخصية وإنما من أجل مصالح دولهم .

ويشكل إعفاء موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من أداء هذه الخدمات قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي العرفي[1] كرستها مشاريع التقانين القنصلية والمعاهدات القنصلية[2] ، وأخذت بها الدول في تعاملها منذ

---

(١) راجع الفقرة /٢/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥١/ من مشروعها القنصلي ، في :

U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 34.

كذلك راجع بحث زوريك :

«Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I, T. 106, 1962. PP. 467 - 468.

كذلك تعليق زوريك على المادة /٣٠/ من مشروعه الأول :

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 101.

كذلك راجع :

- Sen, B: «Handbook», PP. 149, 265.
- Dalloz: «Droit Int.», P. 533.

(٢) راجع المواد ٢٣ و ٢٦ و ٢٧ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
ـ والمادة /٩ ـ ٢ / من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ والمادة /٩/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ . =

زمن طويل ، كما أوردتها في صلب قوانينها الداخلية[1] .

= ـ والمادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ والمادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .
ـ والمادة /٢٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
ونشير إلى أنه نتيجة لاضطرار بعض الدول خلال الحرب العالمية الثانية إلى مصادرة مساكن بعض الموظفين القنصليين لحاجات الدفاع الوطني مقابل دفع تعويض ملائم لهم جاءت بعض المعاهدات القنصلية تحمل نصاً يجيز هذه المصادرة من أجل المصلحة العامة وحاجات الدفاع الوطني ، كالمادة /٩/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ . والمادة /١٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١ . إلَّا أن المعاهدات القنصلية الحديثة خلت من مثل هذا النص .

(١) ففي عام ١٨٥٦ مثلاً أقرَّ محامي الملكة Queen's Advocate في بريطانيا بأن مبادىء التعامل الدولي والمجاملة تمنع الجنود من اتخاذ منزل قنصل دولة أجنبية مسكناً لهم . كما نص قانون الجيش البريطاني لعام ١٨٨١ على أنه لا يمكن إسكان الضباط والجنود الانكليز في مساكن القناصل الأجانب . راجع :

B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, London, 1965, P. 206.

كذلك راجع : القانون التشيكي رقم ٣٦/١٣١ تاريخ ١٩٣٦/٥/١٣ ، والفقرة /٢/ من المادة الأولى من القانون الدانماركي تاريخ ١٩٥١/٩/٦ المتعلق بالاستثناءات من إجراءات الدفاع المدني .

(Zourek: Le Statut et les Fonctions des Consuls, R.C.A.D.I,T. 106, 1962, P. 467).

وما نص عليه القانون الفرنسي (France Manual I, PP. 29 - 30; Lee, «Consular Law», P. 283).

والقانون السويسري (Swiss Regulations, 1952, II, 3 - a; Lee: «Consular Law», P. 283).

وتضمنت تعليمات وزارة الخارجية الأميركية اعتباراً من عام ١٩٤١ نصاً يقر بهذه الإعفاءات راجع :

Hyde: «International Law», Vol. 2, 1952, P. 1340)

الفصل الثالث

الحصانات والامتيازات القنصلية : المستفيدون منها وامتدادها الزماني والمكاني

إن غالبية المعلومات التي سنتطرق إليها في هذا الفصل قد وردت في أماكن متفرقة من الدراسة ، ومن المستحسن إعادة تنسيقها وتوضيح القواعد العامة التي ترعاها متحاشين التكرار . وسندرس في هذا الفصل مدى الشمولية الشخصية والزمانية والمكانية للحصانات والامتيازات القنصلية في مفهومها الحديث ، وذلك في نبذتين :

النبذة الأولى : الأشخاص المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية .

النبذة الثانية : الامتداد الزماني والمكاني للحصانات والامتيازات القنصلية .

النبذة الأولى

المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية

يستفيد منها موظفو البعثات القنصلية المسلكية ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها خارج نطاق ممارسة وظائفهم في البعثة . وستكون هذه الامتيازات والحصانات موضوع الفقرة الأولى .

إلّا أنّ هناك موظفين من موظفي البعثات المسلكية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ، كما أن هناك موظفين يتعاطون أعمالاً خاصة مكسبة في هذه الدولة ، بالاضافة الى الموظفين القنصليين الفخريين الذين يمارسون في الغالب نشاطاتهم التجارية والمهنية في الدولة المضيفة إلى جانب قيامهم بالوظائف القنصلية . وهذه الحالات الثلاث

تؤثر سلباً في الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها هؤلاء الموظفون . وهناك حالة خاصة تؤثر إيجاباً فيها وتؤدي إلى اتساع مداها ، وهي حالة الدبلوماسي القنصل . وسنتطرق إلى هذه الحالات الأربع الخاصة في الفقرة الثانية .

الفقرة الأولى

حصانات وامتيازات موظفي البعثات القنصلية المسلكية

حدد القسم الثاني من الفصل الثاني من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (المواد ٤٠ الى ٥٢) الحصانات والامتيازات والتسهيلات التي يستفيد منها الموظفون القنصليون المسلكيون وغيرهم من موظفي البعثة القنصلية ، من غير مواطني الدولة المضيفة ، ومن غير المقيمين الدائمين في أراضيها ، وممن لا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها خارج وظائفهم في البعثة . فما هي الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها كل من الموظفين القنصليين ، والمستخدمين القنصليين ، وخدم البعثة ، والخدم الخاصين ، والسعادة القنصليين ، وأفراد عائلات بعض موظفي هذه الفئات ، بالمقارنة مع الحصانات والامتيازات التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة الى موظفي الفئات الموازية في البعثة الدبلوماسية الذين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها[1] .

أولاً ـ الموظفون القنصليون Consular Officers

عرّفت الفقرة « د » من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية الموظف القنصلي بأنه « أي شخص بما في ذلك رئيس البعثة ، مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية » . ويكون هذا الموظف القنصلي ، موظفاً مسلكياً

---

(١) راجع في هذا المجال :

- British Yearbook of International Law, 1968 - 1969, Oxford University Press, London, 1970, PP. 267 - 268.
- Sorenson Max : «Manual of Public International Law», Macmillan, New York, 1968, P. 421.

Career إذا كان من موظفي الدولة الموفدة النظاميين ممن يتلقون مرتباً منتظماً ولا يمارس في الدولة المضيفة أي نشاط خاص مكسب خارج مهامه في البعثة . والموظفون القنصليون درجات ثلاث : القناصل العامون ، والقناصل ، ونواب القناصل .

ويستفيد الموظفون القنصليون المسلكيون من الحصانات والامتيازات الأساسية التالية :

١ ـ الحق في الحماية والمعاملة اللائقة . فعلى الدولة المضيفة إتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لمنع أي اعتداء على شخص الموظف القنصلي أو حريته أو كرامته[١] . إلاّ أن المنزل الخاص للموظف القنصلي ، ووسائل نقله الخاصة وأوراقه ومراسلاته الشخصية ، لا تتمتع بنفس الحصانة التي يتمتع بها الموظف الدبلوماسي .

٢ ـ بعكس الحصانة الجزائية المطلقة والحرمة الشخصية الشاملة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون ، فإن حصانة الموظفين القنصليين الجزائية تقتصر على أعمالهم المتعلقة بأداء وظائفهم القنصلية ، ولهذا يمكن توقيفهم رهن التحقيق أو المحاكمة في حالة ارتكابهم جرماً خطيراً ، شرط أن يتم التوقيف بناء على قرار قضائي وأن يتم تبليغ رئيس البعثة القنصلية دون تأخير . وإذا كان هذا الأخير هو الموقوف يجب إبلاغ رئيس البعثة الدبلوماسية بالأمر بسرعة . ويمكن تنفيذ الأحكام الجزائية النهائية بحق هؤلاء الموظفين . ويشترط دائماً ، باستثناء حالة الجرم الخطير ، أن تتم جميع الإجراءات الجزائية بشكل يراعى فيه الاحترام اللائق بمركزهم وبطريقة تحد إلى أقصى حد ممكن من عرقلة مهامهم القنصلية[٢] .

٣ ـ بعكس الحصانة القضائية ، المدنية والإدارية ، المطلقة والحصانة الشاملة ضد إجراءات التنفيذ التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون ، فإن حصانة الموظفين القنصليين في هذا المجال تنحصر بالأعمال التي تتعلق بممارسة وظائفهم في البعثة[٣] .

---

(١) راجع المادة /٤٠/ من الاتفاقية القنصلية .

(٢) راجع المادتين ٤١ و٤٢ من الاتفاقية القنصلية بالمقارنة مع المادة /٢٩/ من الاتفاقية الدبلوماسية .

(٣) راجع المادة /٤٣/ من الاتفاقية القنصلية بالمقارنة مع المادة /٣١/ من الاتفاقية الدبلوماسية .

٤ ـ بعكس الإعفاء المطلق من أداء الشهادة أمام محاكم الدولة المضيفة ، الممنوح للموظف الدبلوماسي ، فإن حق الموظف القنصلي في الامتناع عن أداء الشهادة ينحصر بالمواضيع المتعلقة بممارسة مهامه في البعثة . وله كذلك الحق في الامتناع عن إبراز المستندات والمخابرات المتعلقة بهذه المهام . ولا يمكن الطلب إليه أداء الشهادة كخبير بقوانين بلاده . أما بالنسبة إلى المسائل الأخرى فعليه أداء الشهادة شرط أن تتم إجراءات أخذها بطريقة تراعي مركزه ولا تعرقل أعماله القنصلية . وليس للدولة المضيفة الحق في اتخاذ أي إجراء قسري لإلزامه بذلك[١] .

٥ ـ للموظف القنصلي ، كما للموظف الدبلوماسي ، مع مراعاة الأنظمة الإدارية الداخلية المعمول بها في البعثة ، الحق في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وبسلطات الدولة المضيفة المركزية والمحلية[٢] ، والحق في الاتصال بحرية بمواطنيه والقيام بحمايتهم ورعاية مصالحهم[٣] .

٦ ـ للموظف القنصلي ، كما للموظف الدبلوماسي ، الحق في حرية التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة[٤] .

٧ ـ يتمتع الموظفون القنصليون ، كالموظفين الدبلوماسيين ، بحق الحصول على مساعدة الدولة المضيفة لإيجاد المسكن اللائق بهم . ولرئيس البعثة القنصلية الحق عينه الممنوح لرئيس البعثة الدبلوماسية والمتعلق برفع علم الدولة الموفدة وشعارها على مسكنه ووسائل نقله[٥] .

٨ ـ يتمتع الموظفون القنصليون (والدبلوماسيون بشكل أولي) بالإعفاء من

---

(١) راجع المادة /٤٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة الثانية من المادة /٣١/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٢) وفقاً لما تسمح به قوانين الدولة المضيفة للموظف الدبلوماسي من اتصال مع السلطات المحلية وللموظف القنصلي من اتصال مع السلطات المركزية .

(٣) راجع المواد ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ و ٣٨ من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع المادة /٢٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٤) راجع المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة /٢٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٥) راجع المادتين ٢٩ و ٣٠ من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع المادتين ٢٠ و ٢١ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

الأحكام المرعية الإجراء في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب ومنحهم أذونات الإقامة والعمل[1] .

٩ ـ يتمتع الموظفون القنصليون بإعفاءات ضريبية حددتها المادة /٤٩/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، تشبه إعفاءات الموظفين الدبلوماسيين التي حددتها المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

١٠ ـ يتمتع الموظفون القنصليون بإعفاءات من الرسوم الجمركية ومن تفتيش حقائبهم الشخصية نصت عليها المادة /٥٠/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، وهي تشبه باستثناء فوارق بسيطة ما يتمتع به الموظفون الدبلوماسيون حسب المادة /٣٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

١١ ـ يعفى الموظفون القنصليون كالموظفين الدبلوماسيين من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بالضمان الاجتماعي وذلك بالنسبة إلى خدماتهم المقدمة للدولة الموفدة ، على أن يلتزموا بدفع ما يتوجب عليهم من اشتراكات لمؤسسة الضمان الاجتماعي بصفتهم أرباب عمل ، عن عمال يستخدمونهم ويخضعون لأحكام الضمان[2] .

١٢ ـ يعفى الموظفون القنصليون ، كالموظفين الدبلوماسيين ، من الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية[3] .

١٣ ـ للموظف القنصلي ، كالموظف الدبلوماسي ، الحق في تصدير ما يرثه من أحد أفراد عائلته الذي يقيم معه من منقولات موجودة في الدولة المضيفة باستثناء تلك التي تم اكتسابها في الدولة المضيفة والتي يمنع القانون المحلي تصديرها . كما تعفى هذه المنقولات من الضرائب والرسوم المفروضة على الإرث والتركات[4] .

---

(١) راجع المادتين ٤٦ و٤٧ من اتفاقية فيينا القنصلية .

(٢) راجع المادة /٤٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة /٣٣/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٣) راجع المادة /٥٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة /٣٥/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٤) راجع المادة /٥١/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، والفقرة الرابعة من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

ثانياً ـ المستخدمون القنصليون Consular Employees

عرّفت الفقرة «هـ» من المادة الأولى من إتفاقية فيينا القنصلية المستخدمين القنصليين بأنهم «الأشخاص المستخدمين في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية» . ويشمل ذلك الكتبة والمحاسبين وعمال الشيفرة وعمال التلكس والضاربين على الآلة الكاتبة إلخ . . . وتمنح الدولة المضيفة هؤلاء المستخدمين حصانات وامتيازات شبيهة بتلك التي يستفيد منها الموظفون الإداريون والفنيون العاملون في البعثة الدبلوماسية . وتهدف هذه الحصانات والامتيازات إلى تسهيل أعمالهم . وهي تشمل :

١ ـ الحصانة القضائية الكاملة في كل ما يتعلق بالأعمال التي تدخل في صلب ممارسة مهامهم القنصلية . ويتوجب على الدولة المضيفة في حالة احتجاز أي من هؤلاء المستخدمين أو توقيفه بانتظار محاكمته إبلاغ رئيس البعثة القنصلية بذلك دون تأخير . ويتمتع الموظفون الإداريون والفنيون في البعثات الدبلوماسية ، علاوة على الحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال التي تدخل في صلب ممارسة مهامهم ، بحرمة شخصية تحول دون إلقاء القبض عليهم أو اعتقالهم[١] .

٢ ـ الحق في الامتناع عن أداء الشهادة أمام المحاكم حول أي موضوع يتعلق بأداء مهامهم في البعثة ، والامتناع عن إبراز المستندات والمراسلات المتعلقة بالوظائف الرسمية ، إلاَّ أنه ليس لهم حق الامتناع عن أداء الشهادة بالنسبة إلى المواضيع الأخرى ، فإن فعلوا كان لسلطات الدولة المضيفة الحق في اتخاذ وسائل قسرية لإلزامهم بذلك . أما موظفو البعثات الدبلوماسية الفنيين والإداريين فيتمتعون باعفاء كامل من أداء الشهادة[٢] .

٣ ـ حرية التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة ، وهي الحرية عينها التي يتمتع بها الموظفون الإداريون والفنيون في البعثات الدبلوماسية[٣] .

---

(١) راجع المادتين ٤٢ و ٤٣ من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة /٢/ من المادة /٣٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على المادة /٢٩/ من الاتفاقية عينها .

(٢) راجع المادة /٢٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة الثانية من المادة /٣٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على الفقرة الثانية من المادة /٣١/ من الاتفاقية عينها .

(٣) راجع المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع المادة /٢٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

٤ ـ الاعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بقيود الأجانب وأذون الاقامة والعمل . ويتمتع الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية ، دون شك ، بهذا الاعفاء رغم عدم وجود النص[١] .

٥ ـ الاعفاءات الضريبية وفقاً لما نصت عليه المادة /٤٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية ، وهي مماثلة لتلك التي يتمتع بها الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية ، وفقاً للفقرة /٢/ من المادة /٣٧/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /٣٤/ من الاتفاقية عينها .

٦ ـ الإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة إلى البضائع التي يستوردونها خلال فترة استقرارهم الأول . وتطبق القاعـدة عينها على مـوظفي البعثات الدبلوماسية الاداريين والفنيين[٢] .

٧ ـ الإعفاء من الأحكام المتعلقة بالضمان الإجتماعي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة للدولة الموفدة شرط الالتزام بأداء المستحقات من اشتراكات الضمان عن عمال مستخدمين لديهم بشكل شخصي ويخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي . وتطبق هذه الأحكام عينها على الموظفين الاداريين والفنيين في البعثة الدبلوماسية[٣] .

٨ ـ الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية ، وهو الإعفاء عينه الممنوح لموظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين[٤] .

ثالثاً ـ خدم البعثة Members of the Service staff

عرّفت الفقرة « و » من المادة الأولى من إتفاقية فيينا القنصلية خادم البعثة بأنه « الشخص المستخدم في الخدمة المنزلية»[٥] . ويشمل ذلك السائقون

(١) راجع المادتين ٤٦ و٤٧ من الإتفاقية القنصلية .

(٢) راجع الفقرة الثانية من المادة /٥٠/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /٣٧/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٣) راجع المادة /٤٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /٣٣/ من الاتفاقية عينها .

(٤) راجع المادة /٥٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /٣٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على المادة /٣٥/ من الاتفاقية عينها .

(٥) لا يفهم بالخدمة المنزلية ، الخدمة في منزل أحد موظفي البعثة وإنما القيام بأعمال الخدمة المنزلية في دار البعثة كأعمال الضيافة والتنظيف .

والحجاب والسعاة وخدم التنظيفات إلخ . . . ويستفيد هؤلاء من الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها خدم البعثة الدبلوماسية ، وهي :

١ ـ الامتناع عن أداء الشهادة أمام المحاكم حول أي موضوع يتعلق بممارسة مهامهم في البعثة والامتناع عن إبراز أي مستند أو مراسلة تتعلق بالبعثة أو كشف محتوياتها . ولكن عليهم أداء الشهادة حول أي موضوع يخرج عن هذا الاطار . وللدولة المضيفة الحق في اتخاذ الوسائل القسرية لإلزامهم بذلك[١] .

٢ ـ الحق في التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة[٢] .

٣ ـ الاعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب ومنح أذونات الاقامة والعمل[٣] .

٤ ـ الاعفاء من ضريبة الدخل ، دون سواها من الضرائب ، بالنسبة إلى الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الموفدة لخدم البعثة لقاء عملهم فيها[٤] .

٥ ـ الاعفاء من الخضوع لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة مع التقيد بموجب دفع الاشتراكات المتوجبة على أرباب العمل إذا استخدم هؤلاء الخدم بصفتهم الشخصية عمالاً يخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة[٥] .

٦ ـ الاعفاء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية[٦] .

---

(١) راجع المادة /٤٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة /٣/ من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٢) راجع المادة /٣٤/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، والمادة /٢٦/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٣) راجع المادتين ٤٦ و٤٧ من اتفاقية فيينا القنصلية . وتشمل هذه الأحكام خدم البعثة الدبلوماسية بصورة أولى على رغم عدم ورود نص على ذلك في الاتفاقية الدبلوماسية .

(٤) راجع الفقرة الثانية من المادة /٤٩/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، والفقرة الثالثة من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٥) راجع المادة /٤٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /٣٣/ من الاتفاقية عينها .

(٦) راجع المادة /٥٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية . ونشير إلى أن اتفاقية فيينا الدبلوماسية قد خلت من أي نص مماثل بالنسبة إلى خدم البعثة . ولكن الإعفاء يشملهم دون شك ما دام يطبق على خدم البعثة القنصلية .

ولا يتمتع خدم البعثة القنصلية بأية حماية خاصة تفوق الحماية التي يتمتع بها المقيمون العاديون في أراضي الدولة المضيفة . ولا يتمتعون بأية حصانة قضائية ، جزائية أو مدنية أو إدارية[1] . ولا يستفيدون ، وكذلك خدم البعثة الدبلوماسية ، من أية إعفاءات جمركية .

رابعاً ـ الخدم الخاصون Members of the Private Staff

عرّفت الفقرة « ط » من المادة الأولى من إتفاقية فيينا القنصلية الخادم الخاص بأنه « الشخص المستخدم كلية في الخدمة الخاصة لدى أحد موظفي البعثة القنصلية » . ويشمل التعريف مربية الأولاد ، والسكرتير الشخصي والسائق والطباخ وخدم التنظيف إلخ . . .

ويستفيد الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة القنصلية من امتيازات محدودة تشبه ما يستفيد منه الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة الدبلوماسية ، وهي :

١ ـ الاعفاء من الحصول على أذون العمل إذا كانوا لا يتعاطون عملاً مأجوراً آخر في الدولة المضيفة .
٢ ـ الاعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي عند استفادتهم من تقديمات الضمان الاجتماعي في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة[2] .

ولا يتمتع الخدم الخاصون بأية حرمة شخصية أو حصانة قضائية ، جزائية أو مدنية أو إدارية ، ولا يمكنهم التمنع عن أداء الشهادة، وتطبق عليهم الأحكام المتعلقة بتسجيل الاجانب ومنح أذونات الإقامة ، ولا يستفيدون من أية إعفاءات جمركية أو ضريبية[3] .

---

(١) أما خدم البعثة الدبلوماسية فإنهم يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة بإداء مهامهم ، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /٣٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية .

(٢) راجع الفقرة الثانية من المادة /٤٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /٣٣/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٣) إلاّ أن الخدم الخاصين لدى موظفي البعثة الدبلوماسية يستفيدون من إعفاء ضريبي لا يستفيد منه الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة القنصلية وهو الإعفاء من الرسوم والضرائب المتعلقة بمرتباتهم التي يتقاضونها مقابل خدماتهم شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها . راجع الفقرة الرابعة من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

خامساً ـ السعاة القنصليون Consular Couriers

السعاة القنصليون (أو حملة الحقائب القنصلية) هم الأشخاص المكلفون نقل الحقائب القنصلية . وقد يكونون سعاة دائمين أو موقتين Ad Hoc . وكثيراً ما يقوم الساعي الدبلوماسي المكلف نقل الحقائب الدبلوماسية بنقل الحقائب القنصلية ، وقد يقوم أحد موظفي البعثة القنصلية أو الدبلوماسية بنقل هذه الحقائب ويعتبر عندها ساعيا قنصلياً (أو دبلوماسياً إذا نقل حقيبة دبلوماسية) . ويزود السعاة بوثائق رسمية تثبت صفتهم وتحدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة . ولا يمكن تعيين الساعي القنصلي من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين المقيمين إقامة دائمة في أراضيها إلاّ بموافقتها ، أو إذا كان المقيم الدائم من رعايا الدولة الموفدة(١) .

ويتمتع السعاة الدائمون من قنصليين ودبلوماسيين بالحرمة الشخصية الكاملة فلا يخضعون لأي شكل من أشكال الاعتقال(٢) . وبالتالي فإن حرمة الساعي القنصلي الشخصية تفوق حرمة رئيس البعثة القنصلية وموظفيها القنصليين باعتبار أنه يجوز توقيف هؤلاء واعتقالهم في حالة الجرم الخطير وفي حالة صدور حكم جزائي مبرم بحقهم . أما حرمة الساعي الموقت ، القنصلي أو الدبلوماسي ، فتمتد طوال فترة نقله للحقيبة وحتى تسليمها للجهة الموجهة إليها . ولا يخضع السعاة القنصليون والدبلوماسيون للأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بالضمان الاجتماعي وتسجيل الأجانب وأذونات الاقامة والعمل ، شرط أن لا تكون لهم صفة أخرى يخضعون بموجبها لهذه الأحكام . والسبب في إعفائهم من هذه الأحكام يعود إلى كون إقامتهم في هذه الدولة قصيرة جداً لا تتجاوز غالباً الفترة الضرورية لإيصال حقيبة وتسلم أخرى . وللسبب عينه لا يستفيدون من أية إعفاءات ضريبية أو جمركية . وليس هناك ما يحول دون ملاحقتهم قضائياً بالنسبة إلى أي موضوع يخرج عن نطاق مهامهم شرط أن لا يحول ذلك دون إنجاز مهامهم .

---

(١) عملاً بالفقرة الخامسة من المادة /٣٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية . وليس هناك نص مماثل في الاتفاقية الدبلوماسية .

(٢) راجع الفقرة الخامسة من كل من المادتين : /٣٥/ من الاتفاقية القنصلية و /٢٧/ من الاتفاقية الدبلوماسية .

سادساً ـ أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية الذين يؤلفون أسرهم

Members of the family of a member of the consular post forming part of his household

خلت مواد إتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية حول حصانات وإمتيازات هؤلاء الأفراد من أي تحديد لهم . وقد اعتبر زوريك في المادة الأولى من مشروعه القنصلي أن عائلة الموظف تشمل الزوج والأولاد غير المتزوجين الذي لا يتعاطون أي عمل مكسب ويعيشون في كنف والدهم . إلاّ أن العديد من أعضاء لجنة القانون الدولي اعترض على عدم دقة هذا التحديد لأن عائلة الموظف قد تشمل كذلك الأصول والشقيقات غير المتزوجات الذين يعيشون معه ويقوم هو بإعالتهم[١] . وخلال مناقشة مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لمشروع الاتفاقية الدبلوماسية طالب بعضهم بشمول عائلة الموظف أولاده الذين يتابعون دراستهم ، ولو كان ذلك بعد بلوغهم سن الرشد ، في حين أن بعضهم الأخر عارض ذلك . ولكن فريقاً ثالثاً رأى أن يترك لقوانين الدولة المضيفة ، أو لاتفاق بين الدولتين المضيفة والموفدة ، تحديد مفهوم هذه العائلة[٢] . وأثير الموضوع عينه في المؤتمر القنصلي وطالب مندوب السويد باضافة فقرة الى المادة الأولى من الاتفاقية القنصلية تحدد مفهوم عائلات موظفي البعثات القنصلية . ولم يكتب النجاح لهذا الاقتراح ، فجاء نص المادة خالياً من أي تحديد لمفهوم هذه العائلات[٣] .

وفي الواقع يختلف مفهوم عائلة الموظف من دولة إلى أخرى ؛ فيكتفي بعضها بالزوج والأولاد القاصرين والبنات غير المتزوجات ، ويعتمد بعضها الآخر على فكرة الإعالة . وتعتبر والدة الزوجة أحياناً ، إذا كانت إعالتها تقع على عاتق الموظف ، من أفراد عائلته . كما يعتبر الزوج من أفراد عائلة الزوجة الموظفة شرط عدم تعاطيه أعمالاً تجارية أو أعمالاً خاصة مكسبة في الدولة

---

(١) راجع الفقرة السابعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الأولى من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conference., Vol. 2, P. 4

(٢) راجع ما قاله مندوبو الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة والهند في هذا المجال :
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 70 - 75.

(٣) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 270.

المضيفة[1] . وتطبق الدول غالباً مبدأ المعاملة بالمثل في تحديدها مفهوم عائلة الموظفين القنصليين والدبلوماسيين الذين يستفيدون من بعض الحصانات والامتيازات[2] . ولقد أقرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة عام ١٩٢٤ في دعوى Nagh V.YanG Yun أن من حق القنصل تعيين أفراد أسرته من أجل إفادتهم من تسهيلات الدخول حتى ولو لم تتوافر فيهم شروط الدخول والهجرة[3] . إلاّ أننا نعتقد بأن ما توصلت إليه هذه المحكمة لا يعني إطلاق حق القنصل في توسيع مفهوم عائلته وإنما تعيين الأشخاص الذين يدخلون أصلاً في هذا المفهوم بالاسم ، كالقول أن فلان هو ابنه وأن هذه المرأة هي زوجه .

وبعكس أفراد عائلات الموظفين الدبلوماسيين والإداريين في البعثات الدبلوماسية الذين يتمتعون بجميع حصانات وامتيازات هؤلاء الموظفين[4] ، فإن أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية لا يستفيدون من أية حصانة قضائية أو حرمة شخصية باعتبار أن الحصانات والامتيازات القنصلية تقوم على أساس

---

(١) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: « الدبلوماسية الحديثة » . المذكور. ص ٣١٩ .

(٢) ففي لبنان مثلاً وعملاً بالمادة /٤٠/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ الصادر في ١٩٨٣/٩/١٦) تشمل عائلة الموظف الزوجة ومن تكون إعالتهم على نفقته من البنين الذين لم يبلغوا الثامنة عشرة من عمرهم أو كانوا يتابعون دراستهم في معاهد التعليم حتى الخامسة والعشرين ومن البنات العازبات اللواتي لا يتعاطين عملاً مأجوراً والوالدين اللذين جاوزا الرابعة والستين ويثبت أنهما على عاتق الموظف » .

وفي ألمانيا حددت الفقرة الثانية من المادة /١١٢/ من التنظيمات الجمركية لعام ١٩٣٩ أفراد العائلة بالزوجة والأولاد القاصرين والأولاد الراشدين غير المتزوجين والآباء الذين تقع إعالتهم على عاتق الموظف ويعيشون في منزله . راجع :

U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958, P. 134.

وفي الولايات المتحدة نص قانون ١٩٦٦/٦/٢١ على منح جوازات سفر دبلوماسية لأفراد أسرة الدبلوماسي وهم الزوج والبنات غير المستقلات Dependent daughters والأولاد الذين لا يتعاطون عملاً ما والأقارب الآخرون الذين يعتمدون على الموظف في إعالتهم والذين يشكلون أسرته ويقيمون معه بشكل دائم . راجع :

Whiteman: «Digest», Vol. 8, 1967, PP. 208, 209.

(٣) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : الأحكام العامة في قانون الأمم . المذكور . ص ٧٨٦ .

(٤) عملاً بالفقرتين الأولى والثانية من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

وظيفي وليس هناك أية علاقة بين أفراد عائلات هؤلاء الموظفين وممارسة المهام القنصلية[١] . كذلك لا يعفى هؤلاء من الترخيص الضروري لممارسة أي عمل مكسب في أراضي الدولة المضيفة . ويمكن حصر الاعفاءات والامتيازات التي يستفيد منها أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية بالأمور التالية :

١ ـ الاعفاء من جميع أنواع الخدمات الخاصة والعامة والأعباء العسكرية[٢] ومن أحكام الضمان الاجتماعي[٣] .

٢ ـ الاعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الاقامة. وهم يمنحون بطاقات خاصة من وزارة خارجية الدولة المضيفة[٤] ، ويستفيدون من الاعفاءات الضريبية كما حددتها المادة /٤٩/ من إتفاقية فيينا القنصلية .

٣ ـ الاعفاءات الجمركية والاعفاء من التفتيش الجمركي[٥] والاعفاء من جميع الضرائب والرسوم المفروضة على انتقال الأموال المنقولة في الدولة المضيفة بالإرث والتي قد تعود إليهم بسبب وفاة الموظف القنصلي ، ولهم الحق في تصدير هذه الأموال شرط أن لا تكون قد اكتسبت في الدولة المضيفة وتمنع قوانين هذه الدولة تصديرها[٦] .

الفقرة الثانية

الحالات الخاصة التي تؤثر سلباً أو إيجاباً في حصانات وامتيازات موظفي البعثات القنصلية

هناك أوضاع خاصة تؤثر سلباً أو إيجاباً في هذه الحصانات والامتيازات

---

(١) وهذا ما أكدته محكمة في ولاية ماساشوسيتش الأميركية في ١٩٦٢/١١/٩ عندما اعتبرت أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها القنصل لا تمتد إلى ولده الذي ألحق ضرراً بالغير خلال قيادته سيارة والده القنصل . راجع :

International Law Reports, Vol. 33, Butterworths, London, 1967, PP. 371 - 373.

(٢) راجع المادة /٥٢/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

(٣) راجع الفقرة الأولى من المادة /٤٨/ من الاتفاقية القنصلية .

(٤) راجع المادة /٤٦/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

(٥) راجع الفقرة / ١ ـ ب / والفقرة / ٣ / من المادة / ٥٠ / من اتفاقية فيينا القنصلية .

(٦) راجع المادة / ٥١ / من اتفاقية فيينا القنصلية .

لأنه لا يعقل أن يستمر هؤلاء الموظفون في الاستفادة منها عند قيامهم بتعاطي أعمال مكسبة خاصة في الدولة المضيفة خارج نطاق وظائفهم في البعثة ، كما لا يحق للقنصل الفخري ، الذي يمارس عادة نشاطاً تجارياً أو مهنياً إلى جانب مهامه القنصلية ، الإفادة من الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها القنصل المسلكي . وتفرض قواعد المساواة معاملة جميع مواطني الدولة أو المقيمين فيها إقامة دائمة معاملة مماثلة دون تمييز ، ولهذا فإن موظفي البعثات القنصلية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها لا يستفيدون من أية حصانات أو امتيازات باستثناء قلة منها تمنح للموظفين القنصليين من هذه الفئة فقط وترتبط بشكل مباشر بضرورة تسهيل ممارسة مهامهم القنصلية . وهناك حالة الموظف الدبلوماسي الذي يتولى الأعمال القنصلية في البعثة الدبلوماسية ويستمر في الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي هي أكثر اتساعاً وشمولاً من الحصانات والامتيازات القنصلية .

أولاً ـ الأحكام الخاصة المتعلقة بالأعمال الشخصية المأجورة (أو المكسبة)
Special provisions concerning private gainful occupation

تنص المادة /٥٧/ من إتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي :

١ ـ لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الكسب الشخصي في الدولة المضيفة .

٢ ـ لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذا الفصل لأي من :

(أ) المستخدمين القنصليين أو خدم البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة .

(ب) أفراد عائلة أي من الأشخاص المشار اليهم في الفقرة (أ) أو خدمه الخاصين .

(جـ) أفراد عائلة أي من موظفي البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة » .

لقد ميزت المادة /٥٧/ بين الموظفين القنصليين وبقية موظفي البعثة وأفراد عائلاتهم .

١ ـ تعاطي الموظفين القنصليين الأعمال الخاصة المكسبة . ـ لا يجوز للموظف القنصلي المسلكي ، وفقاً للفقرة الأولى من المادة /٥٧/ ، ممارسة

أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الربح الشخصي في الدولة المضيفة . وفي هذا المجال يختلف وضع الموظف القنصلي المسلكي عن وضع الموظف القنصلي الفخري الذي يقوم بنشاطات تجارية ومهنية إلى جانب قيامه بالمهام القنصلية . وهذه الفقرة تماثل المادة /٤٢/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية التي تمنع الموظفين الدبلوماسيين من ممارسة النشاطات المهنية والتجارية للمصلحة الشخصية في أراضي الدولة المعتمد لديها . وقد تضمنت القوانين الداخلية للدول هذا المبدأ ، فالمادة /٤٦/ من نظام وزارة الخارجية والمغتربين اللبنانية (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦) نصت ، مثلاً ، على أنه « لا يجوز لموظف السلك الخارجي المعين في الخارج أن يمارس عملاً آخر بما فيه التدريس ، ولا يجوز لزوجته ممارسة أي عمل » .

أما سبب منع الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين من تعاطي الأعمال المكسبة الخاصة في الدولة المضيفة فيعود الى تعارض هذه الأعمال مع المهام الدبلوماسية والقنصلية وما يرتبط بها من امتيازات وحصانات . غير أن بعض الدول ، تتيح لموظفيها القنصليين المسلكيين ، رغم ذلك ، تعاطي هذه الأعمال المكسبة الى جانب قيامهم بمهام الوظيفة القنصلية دون أن تصنفهم ضمن فئة القناصل الفخريين . وفي هذه الحالة لا يمكن للدولة المضيفة أن توافق على منح هؤلاء الموظفين الحصانات والامتيازات القنصلية التي تمنحها للموظفين القنصليين المسلكيين ممن لا يتعاطون أي نشاط تجاري أو مهني في أراضيها . لذلك فانها تعتبرهم بمثابة القناصل الفخريين على الرغم من احتفاظهم بتسمية القناصل المسلكيين[1] .

ويقصد بالأعمال الخاصة المكسبة أو المأجورة ، الأعمال التجارية والمهنية والنشاطات المشابهة لها الهادفة إلى تحقيق الربح . وهي لا تشمل النشاطات الفكرية والفنية كالقاء المحاضرات في الجامعات ، وتأليف الكتب ونشرها ، ونشر المقالات العلمية ، وإقامة المعارض الفنية والحفلات

---

(١) باعتبار أن تصنيف الموظف القنصلي بين فخري ومسلكي هو من حق الدولة الموفدة وحدها ، ويقابله حق الدولة المضيفة في تضييق نطاق الحصانات والامتيازات التي تمنحها لهؤلاء الموظفين في هذه الحالة وقصرها على تلك التي يستفيد منها القناصل الفخريون وبالتالي إفادتهم من الحصانات والامتيازات التي نص عليها الفصل الثالث من الاتفاقية القنصلية .

الموسيقية ، حتى ولو نجم عنها كسب مادي ، لما في هذه النشاطات من فائدة ثقافية تستحق التشجيع[1] . أما بالنسبة إلى قيام الموظف القنصلي بشراء الأسهم من البورصات العالمية القائمة في الدولة المضيفة أو خارجها ، وهو عمل يتم بقصد استثمار الأموال والربح ، فالرأي الذي نرجحه هو عدم اعتبار هذا العمل بمثابة تعاطي عمل مكسب خاص ، لأن لهذه البورصات صفة عالمية ، ولأن وجودها لا يرتبط بشكل مباشر بوجود الموظف في الدولة المضيفة . فللمقيم فيها ولغير المقيم على حد سواء حق شراء الأسهم من هذه البورصات ، وبامكان الموظف شراء الأسهم قبل وصوله الى الدولة المضيفة والاحتفاظ بها بعد خروجه منها وبيعها في وقت لاحق . ولا يشكل شراء هذه الأسهم محاذير مشابهة لتلك التي يشكلها تعاطي الموظف القنصلي النشاطات التجارية والمهنية في الدولة المضيفة خصوصاً وأن رأس المال المستعمل في عملية الشراء هو رأس مال أجنبي لا علاقة للدولة المضيفة به ، ومن حق الموظف استعمال أمواله الخاصة ومرتباته بالطريقة التي يراها أكثر فائدة لها ما دام ذلك لا يرتبط مباشرة بالدولة المضيفة وبوجوده فيها[2] .

٢ ـ تعاطي بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الأعمال الخاصة المكسبة. ـ لقد أضيفت الفقرة الثانية من المادة /٥٧/ بناء على اقتراح مشترك تقدمت به فرنسا وبلجيكا[3] ، وأقرته اللجنة الثانية بعد إدخال بعض التعديلات

(١) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٦/ من مشروعها القنصلي .
U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 36 — 37.

كذلك ما قاله مندوبو إسبانيا وفرنسا وبريطانيا في المؤتمر الدبلوماسي :
U.N. Dipl. Conference, Vol. 1, PP. 212 - 213.

كذلك ما قاله مندوب روسيا البيضاء في المؤتمر القنصلي :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 423.

(٢) راجع كتاب سهيل فريجي : «العلاقات القنصلية والدبلوماسية» ، بيروت، ١٩٧٠ ، ص ١٢٠ . ولقد أثار المندوب النروجي موضوع شراء الأسهم في المؤتمر القنصلي ، فكان رد مقرر لجنة القانون الدولي مبهماً ، فقد اعتبره متعلقاً بالإعفاءات الضريبية أكثر من تعلقه بالأعمال المكسبة الخاصة التي تقرر صفة الموظف القنصلي . راجع :

- U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 426.
- Lee: «Vienna Convention», P. 167.

(٣) U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 230; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 99. =

عليه[1] ، واختارت لجنة الصياغة أن يكون مكانه في الاتفاقية الفقرة الثانية من المادة /٥٧/ بدلاً من إيراده في مادة منفردة كما كان يقضي بذلك نص الاقتراح[2] . وتستثني هذه الفقرة أشخاصاً معينين يتعاطون أعمالاً خاصة مكسبة في الدولة المضيفة من أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية (أي عدم التمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية) وهم :

(أ) المستخدمون القنصليون . ويفقد أفراد عائلاتهم وكذلك خدمهم الخاصون الحق عينه الذي فقده المستخدمون القنصليون باعتبار أن حقهم في الاستفادة من بعض الحصانات والامتيازات هو امتداد لحق المستخدمين ، ولا وجود للفرع دون وجود الأصل .

(ب) خدم البعثة وأفراد عائلاتهم وخدمهم الخاصون إن وجدوا .

(جـ) أي فرد من أفراد عائلات الموظفين القنصليين والمستخدمين القنصليين وخدم البعثة ، إذا تعاطى عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة ، فإذا توظف ابن الموظف القنصلي مثلاً أو زوجه في شركة ما في الدولة المضيفة فقد حقه في الحصانات والامتيازات القنصلية التي كان يستفيد منها بصفته فرداً من أفراد عائلة الموظف القنصلي .

ويفقد أفراد عائلة الموظف القنصلي وخدمه الخاصون حقهم كذلك في الاستفادة من اية حصانة أو امتياز بمجرد قيام الموظف القنصلي بتعاطي عمل خاص مكسب لأنه يصبح عند ذلك في وضع القنصل الفخري الذي لا يحق لأي من أفراد عائلته أو خدمه الخاصين الاستفادة من أي نوع من الحصانات والامتيازات باستثناء ما تقرر الدولة المضيفة منحه لهم بمحض إرادتها .

ويثار هنا تساؤل : هل تعني الفقرة الثانية من المادة /٥٧/ أن الفئات التي عددتها تفقد الحصانات والامتيازات المنصوص عليها في الفصل الثاني من الاتفاقية والمتعلقة بالبعثات القنصلية المسلكية دون تلك المنصوص عليها في الفصل الثالث من الاتفاقية والمتعلقة بالحصانات والامتيازات الممنوحة

= كذلك راجع ما قاله مندوب فرنسا في شرح اقتراحه ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 458.

(١) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 459.

(٢) Ibid, P. 160, Footnote.

للبعثات القنصلية الفخرية ، أم تفقد جميع الحصانات والامتيازات ومنها تلك الممنوحة للبعثات القنصلية الفخرية[1] ؟ .

نحن نرى أن تعاطي هذه الفئات الأعمال المكسبة يؤدي إلى فقدانها الحق في الاستفادة من كل حصانة وامتياز (كل ما نص عليه الفصل الثاني والفصل الثالث) باستثناء ما تمنحه الدولة المضيفة بمحض إرادتها . والموظف القنصلي المسلكي الذي يمارس الأعمال المكسبة في الدولة المضيفة يصبح كالموظف القنصلي الفخري ، ويمكن قياساً على ذلك إعتبار المستخدم القنصلي في البعثة المسلكية الذي يتعاطى أعمالاً مكسبة بمثابة مستخدم البعثة القنصلية الفخرية[2] . وكذلك يمكن اعتبار خدم البعثة القنصلية المسلكية بمثابة خدم للبعثة القنصلية الفخرية واعتبار أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية المسلكية الذين يتعاطون أعمالاً مكسبة وخدمهم الخاصين بمثابة أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية الفخرية وخدمهم الخاصين . ومن المعلوم أن أفراد عائلات الموظفين القنصليين الفخريين ومستخدمي البعثات القنصلية الفخرية وخدمها وأفراد عائلاتهم والخدم الخاصين لا يستفيدون من أية حصانات أو امتيازات باستثناء ما تقرر الدولة المضيفة منحه لهم بمحض إرادتها

ثانياً ـ الأحكام الخاصة المتعلقة بحصانات وامتيازات الموظفين القنصليين الفخريين (Honorary Consular Officers)

القنصل الفخري هو شخص تختاره الدولة الموفدة من بين مواطنيها ، أو من بين مواطني الدولة المضيفة ، أو من بين مواطني دولة ثالثة ، وتكلفه القيام بالأعمال القنصلية دون أن تعتبره موظفاً رسمياً من موظفيها تطبق عليه قوانين

---

(١) لقد أثار هذا التساؤل بالفعل المندوب الإيطالي في المؤتمر القنصلي بعد إقرار الفقرة الثانية . راجع :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 459.

(٢) اعتبر بعضهم هؤلاء بمثابة موظفين قنصليين فخريين ووافق بالتالي على إفادتهم من حصاناتهم وامتيازاتهم ، وهذا هو أمر غير مقبول لأنه يساوي بين الموظف القنصلي المسلكي الذي يتعاطى عملاً خاصاً مكسباً والمستخدم القنصلي الذي يمارس مثل هذا العمل ، فيكسب الاثنين صفة القنصل الفخري ويرفع رتبة المستخدم إلى رتبة الموظف القنصلي .

الوظيفة العامة وأنظمتها ، ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له . وهو يتعاطى في الغالب نشاطات خاصة مكسبة إلى جانب قيامه بالمهام القنصلية . وقد يحمل القنصل الفخري درجة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل . ولكل دولة ، وفقاً للمادة /٦٨/ من اتفاقية فيينا القنصلية « الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين » .

ويتم اختيار القنصل الفخري في الغالب من بين مواطني الدولة المضيفة أو من بين المقيمين اقامة دائمة في أراضيها وتطبق عليه في الحالتين أحكام المادة /٧١/ من اتفاقية فيينا القنصلية التي تنظم وضع موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ، وتحدد حصاناتهم وامتيازاتهم[١] .

وقد تختار دولة ما قنصلاً فخرياً لها تعينه في دولة أخرى دون ان يكون من مواطني هذه الدولة الأخيرة أو من المقيمين اقامة دائمة في أراضيها . وفي هذه الحالة تطبق عليه الحصانات والامتيازات التي نص عليها الفصل الثالث من اتفاقية فيينا القنصلية[٢].ولقد نصت المادة /٥٨/ التي وردت في مستهل هذا الفصل على ما يلي :

« ١ ـ تسري أحكام المواد ٢٨ و٢٩ و٣٠ و٣٤ و٣٥ و٣٦ و٣٧ و٣٨ و٣٩ والفقرة ٣ من المادة ٥٤ والفقرتين ٢ و٣ من المادة ٥٥ على البعثات القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري . وبالاضافة الى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهذه البعثات وفقاً للمواد ٥٩ و٦٠ و٦١ و٦٢[٣] .

---

(١) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٧/ من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 37.

(٢) المواد ٥٨ إلى ٦٨ . ولقد ذكرنا سابقاً ما دار من مناقشات حول ضرورة أو عدم ضرورة إيراد هذه السلسلة من المواد ورفض المؤتمر لاقتراح تقدم به الوفد الياباني للاستعاضة عنها بمادة وحيدة . راجع كذلك :
Lee : Vienna Convention, PP. 164 - 165.

(٣) لقد سبق لنا أن فصلنا الأحكام التي نصت عليها هذه المواد عند دراستنا للحصانات والامتيازات العائدة للبعثات القنصلية المسلكية والفخرية وذلك في الباب الأول من القسم الثالث .

٢ ـ تسري أحكام المادتين ٤٢ و٤٣ ، والفقرة ٣ من المادة ٤٤ ، والمادتين ٤٥ و٥٣ ، والفقرة ١ من المادة ٥٥ ، على الموظفين القنصليين الفخريين . وبالاضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهؤلاء الموظفين القنصليين بمقتضى المواد ٦٣ و٦٤ و٦٥ و٦٦ و٦٧ .

٣ ـ لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لأفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري أو لمستخدم قنصلي في بعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري .

٤ ـ لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين يرئسهما موظفان قنصليان فخريان في دولتين مختلفتين إلا بموافقة الدولتين المضيفتين » .

وبالعودة إلى المواد التي عددتها المادة /٥٨/ يمكن تحديد حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين الفخريين ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ، وهي[1] :

١ ـ الحق في الحماية التي يتطلبها مركزهم الرسمي .

٢ ـ على الرغم من خضوع القناصل الفخريين للاختصاص القضائي الكامل للدولة المضيفة في كل ما يخرج عن أداء مهامهم القنصلية فإن على هذه الدولة عند اتخاذها الاجراءات الجزائية بحقهم مراعاة الاحترام المتوجب لهم بصفتهم الرسمية والعمل على عدم اعاقة ممارسة مهامهم وإبلاغ إيقافهم أو القبض عليهم في حالة حدوثه إلى الدولة الموفدة بسرعة وبالطرق الدبلوماسية .

٣ ـ التمتع بالحصانة القضائية والجزائية والمدنية والادارية بالنسبة الى أعمالهم الوظيفية .

٤ ـ الحق في الامتناع عن أداء الشهادة حول أية مسألة تتعلق بممارسة وظائفهم والحق في الامتناع عن إبراز المستندات والمراسلات المتعلقة بهذه الوظائف .

٥ ـ الحق في التنقل في أراضي الدولة الموفدة باستثناء المناطق المحظورة . .

٦ ـ الحق في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية

---

(١) راجع :

Zourek: «Le Statut et Les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I., T. 106, 1962, PP. 482 - 487.

والقنصلية وبسلطات الدولة المضيفة المحلية والمركزية إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة الأخيرة ، والحق في الاتصال بمواطني الدولة الموفدة والقيام بحمايتهم ورعاية مصالحهم .

٧ ـ الحق في الحصول على مساعدة الدولة المضيفة في الحصول على المسكن اللائق والحق في رفع العلم الوطني والشعار على منزله ووسائل نقله مع العلم أن هناك دولاً عدة تعارض كل ذلك أو بعضه .

٨ ـ الحق في الاعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة شرط عدم تعاطي أي عمل خاص مكسب خارج نطاق المهام القنصلية .

٩ ـ الحق في الاستفادة من الاعفاءات الضريبية بالنسبة الى التعويضات والايرادات التي تدفعها الدولة الموفدة للقناصل الفخريين مقابل قيامهم بالمهام القنصلية .

١٠ ـ الحق في الاعفاء من أداء الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية .

ولا يعفى الموظفون القنصليون الفخريون من التقيد بالزامات الضمان الاجتماعي ولا يستفيدون من أية إعفاءات جمركية بالنسبة الى ما يستوردونه لحاجاتهم الشخصية ولا من أية إعفاءات ضريبية باستثناء الاعفاء من الضرائب المفروضة على تعويضاتهم وإيراداتهم التي يتقاضونها مقابل أداء أعمالهم القنصلية . ولا يستفيد أفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري ولا مستخدمو البعثة القنصلية الفخرية وأفراد عائلاتهم من أية امتيازات أو حصانات أو إعفاءات مهما يكن نوعها .

ونشير أخيراً إلى وجود فئة من الموظفين القنصليين يسمون الوكلاء القنصليين تعتمدهم بعض الدول . وقد ورد ذكر هذه الفئة خلال تعداد رؤساء البعثات القنصلية في المادة التاسعة من إتفاقية فيينا القنصلية . والوكيل القنصلي هو في الواقع أقرب إلى الموظف القنصلي الفخري منه إلى الموظف القنصلي المسلكي من حيث الجنسية والتعيين وممارسة النشاطات الخاصة المكسبة الى جانب القيام بالمهام القنصلية ، وذلك على الرغم من وجود دول قليلة كايطاليا ويوغوسلافيا تطلق على رؤساء بعض بعثاتها المسلكية والفخرية

لقب وكيل قنصلي . وقد يمنح الوكلاء القنصليون حصانات وامتيازات القناصل الفخريين التي نص عليها الفصل الثالث من إتفاقية فيينا القنصلية كما قد يمنحون حصانات وامتيازات تفوقها أو تقل عنها وفقاً لما تتفق عليه الدولتان الموفدة والمضيفة اللتان لهما مطلق الحرية في تعيينهم وتحديد حصاناتهم وامتيازاتهم .

ثالثاً - الأحكام الخاصة المتعلقة بحصانات وامتيازات موظفي البعثات القنصلية الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون بشكل دائم في أراضيها
(Nationals or permanent residents of the receiving state)

تفرض قواعد العدالة والمساواة أن تطبق الدولة على جميع مواطنيها وجميع المقيمين بشكل دائم في أراضيها نفس الأحكام القانونية بحيث يتساوى هؤلاء جمعياً أمام القانون ولا يؤدي تولي أي فرد منهم وظيفة في بعثة دبلوماسية أو قنصلية إلى اكتسابه معاملة مميزة خاصة . ولهذا نصت اتفاقية فيينا الدبلوماسية في المادة /٣٨/ على عدم إفادة المبعوثين الدبلوماسيين من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية باستثناء الحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة الى الأعمال الرسمية ، كما نصت على عدم افادة بقية موظفي هذه البعثات ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة او يقيمون إقامة دائمة فيها من أية حصانة أو أي امتياز باستثناء ما تقرر منحهم إياه بمحض إرادتها . وجاءت المادة /٧١/ من إتفاقية فيينا القنصلية تكرر المبادىء عينها وتضع القواعد المتعلقة بحصانات وامتيازات موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية وأفراد عائلاتهم وخدمهم الخاصين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها . ويمكن إيجاز الأحكام التي نصت عليها بما يلي :

١ - إن الموظفين القنصليين المسلكيين والفخريين يستفيدون من الحصانات والامتيازات التي تقرر الدولة المضيفة منحها لهم بمحض إرادتها ، إضافة الى حقهم الثابت في التمتع بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة الى جميع الأعمال المتعلقة بممارسة وظائفهم القنصلية وحقهم في الامتناع عن أداء الشهادة وإبراز المستندات حول أي موضوع يتعلق بهذه

الوظائف . وعلى الدولة المضيفة في حال إصرارها على القبض عليهم أو توقيفهم أو إدانتهم اعلام رئيس البعثة القنصلية بذلك أو رئيس البعثة الدبلوماسية إذا كان المدان أو الموقوف هو رئيس البعثة القنصلية نفسه وعلى هذه الدولة كذلك أن تتحاشى بقدر الامكان عرقلة أداء المهام القنصلية عند اتخاذها لأي إجراء جزائي بحق هؤلاء الموظفين .

ولقد أوضحت لجنة القانون الدولي أن هذا الحد الأدنى من الحصانات والامتيازات يفرضه عاملان : الأول ، إعتبار أن هذه الحصانات والامتيازات ممنوحة للدولة الموفدة وليس للموظف القنصلي ، والثاني ، إعتبار أن موافقة الدولة المضيفة على تعيين أحد مواطنيها أو أحد المقيمين فيها قنصلاً لديها لدولة أخرى يتضمن موافقتها على إفادته من ذلك الحد الأدنى .

٢ ـ إن عائلات الموظفين القنصليين المشار اليهم في الفقرة السابقة ، وخدمهم الخاصين ، وبقية موظفي البعثة من مستخدمين وخدم ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون بشكل دائم في أراضيها ، وكذلك أفراد عائلاتهم وخدمهم الخاصين وأي شخص من أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية أو من خدمهم الخاصين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون بشكل دائم في أراضيها[١] . . . إن جميع هؤلاء لا يستفيدون من أي حصانة أو امتياز باستثناء ما تقرره الدولة المضيفة لهم بملء إرادتها ، ودون أن تؤدي ممارسة هذه الصلاحيات إلى عرقلة أعمالهم القنصلية .

رابعاً ـ الأحكام الخاصة المتعلقة بحصانات وامتيازات الدبلوماسي ـ القنصل
(Diplomatic Officers exercising Consular Functions)

وفقاً لاتفاقيتي فيينا القنصلية والدبلوماسية ، تقوم البعثات الدبلوماسية بمباشرة الوظائف القنصلية إلى جانب القيام بوظائفها الدبلوماسية . وغالباً ما يتولى موظفون دبلوماسيون هذه المهام . واستقر العرف الدولي على أن تولي الموظف الدبلوماسي المهام القنصلية لا ينزع عنه صفته الدبلوماسية ولا يحرمه

(١) حتى ولو لم يكن موظف البعثة من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها .

من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة . وجاءت المادة /٧٠/ من اتفاقية فيينا القنصلية تضع قواعد ممارسة البعثات الدبلوماسية المهام القنصلية وتكرس في الفقرة الرابعة منها هذا العرف .

ويمكن القول ان الدبلوماسي القنصل يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الكاملة ، فهو يتمتع بالحماية ، والمعاملة اللائقة بمركزه ، والحرمة الشخصية التامة ، والحصانة القضائية المطلقة ، والحصانة ضد إجراءات التنفيذ ، والاعفاء الكامل من أداء الشهادة . وله الحق أثناء قيامه بالأعمال القنصلية في الاتصال بالسلطات المحلية والمركزية إذا سمحت بذلك قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها وعاداتها أو الاتفاقات الدولية . وله حق الاتصال الحر بمواطنيه وبسلطات الدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية مع مراعاة الأنظمة الإدارية الداخلية للبعثة . وله الحق في التنقل بحرية في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة ، والحق في الحصول على مساعدة منها لإيجاد المسكن اللائق به ، والحق في الاعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب والحصول على أذونات الإقامة والعمل ، والحق في الاستفادة من الاعفاءات الضريبية والجمركية ، وعدم الخضوع لإجراءات التفتيش الجمركي وأحكام الضمان الاجتماعي وأداء الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية . ويستفيد أفراد عائلته الذين يشكلون أسرته ويقيمون معه من جميع الحصانات والامتيازات الممنوحة له[١] .

وقد يحدث أن يكتسب الموظف القنصلي الصفة الدبلوماسية بقرار من دولته ، كأن يتم نقله من بعثته القنصلية في الدولة المضيفة الى البعثة الدبلوماسية فيها أو إلى بعثة لدى منظمة دولية مقرها الرئيسي في ذات الدولة المضيفة . فما هو تأثير ذلك في أعماله السابقة لاكتساب هذه الصفة ؟ وهل للحصانات والامتيازات الدبلوماسية المكتسبة مفعول رجعي يحول دون ملاحقته عن تلك الأعمال ؟

ففي عام ١٩٥٦ عينت فنزويلا قنصلها العام في نيويورك ممثلاً بديلاً ومعاوناً لممثلها الدائم لدى الأمم المتحدة ومنحته رتبة وزير مفوض . وأدى

(١) عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٣٧ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

تعيينه إلى اكتسابه الصفة الدبلوماسية التي يتمتع بها ممثلو الدول لدى المنظمة الدولية . وآثار ذلك مسألة إمكان متابعة إحدى محاكم نيويورك إجراءات دعوى سابقة ضده (قضيــة Arcaya V. Paéz) بصفته قنصلاً عاماً لفنزويلا . وبعد استشارة وزارة الخارجية الأميركية إرتأت المحكمة أنه على الرغم من أن الأعمال موضوع الادعاء التي ارتكبها المدعى عليه عندما كان قنصلاً عاماً ، تخضع لاختصاص المحكمة لعدم تعلقها بالمهام الرسمية القنصلية ، فإن اكتسابه الصفة الدبلوماسية يحول دون ملاحقته أمامها ، إلاّ أن هذا لا يؤدي إلى إسقاط القضية وإنما إلى تأجيلها بحيث يمكن للمدعي متابعتها فور زوال الصفة الدبلوماسية عن المدعى عليه[1] . ونرى أن ما توصلت إليه المحكمة هو الرأي الصواب لأن اكتساب الموظف القنصلي للصفة الدبلوماسية أثناء عمله في الدولة المضيفة عينها يؤدي إلى اكتسابه للحصانات والامتيازات الدبلوماسية من تاريخ حصوله على هذه الصفة وطوال مدة احتفاظه بها ، بما في ذلك الحصانة القضائية الشاملة التي تتيح له حق الامتناع عن المثول أمام المحاكم ، حتى ولو تعلق الأمر باجراءات دعوى سابقة أقيمت عليه قبل اكتسابه الصفة الدبلوماسية وتتعلق بمواضيع تدخل في الاختصاص القضائي المحلي للدولة المضيفة نظراً لعدم تعلقها بأداء المهام القنصلية ، إلاّ أن هذا لا يؤدي إلى إلغاء الاختصاص وسقوط الحق وإنما إلى تعليقه وتأجيله ريثما تزول الصفة الدبلوماسية .

أما بالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي يتولى المهام الدبلوماسية بشكل عارض بسبب عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة ، فإنه لا يستفيد من أية حصانة أو امتياز دبلوماسي[2] .

وبالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي يعين ممثلاً لبلاده لدى منظمة دولية مع استمراره في القيام بوظيفته القنصلية (كأن يعين عضواً في وفد بلاده لدى الأمم المتحدة الى جانب تولي مهامه قنصلاً عاماً في نيويورك) ، فانه يستفيد من الحصانات والامتيازات التي يقرها القانون الدولي لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية دون أن يؤثر ذلك في تطبيق قواعد الحصانة القضائية

---

(١) - International Law Reports, Vol. 23, 1956, PP. 436 - 445.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 778 - 780.

(٢) وذلك عملاً بالفقرة الأولى من المادة /١٧/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

القنصلية بالنسبة إلى أعماله التي يقوم بها بصفته موظفاً قنصلياً[1] .

النبذة الثانية

الامتداد الزماني والمكاني
للحصانات والامتيازات القنصلية

بعد تحديد الحصانات والامتيازات القنصلية وتبيان المستفيدين منها ، لا بد من تحديد الفترة الزمنية التي يتم خلالها الإفادة منها ، أي تحديد تاريخ بدء هذه الإفادة وتاريخ انتهائها ، كما لا بد من تحديد النطاق الجغرافي لتطبيق الحصانات والامتيازات القنصلية ، الذي لا يقتصر على أراضي الدولة المضيفة وإنما يمتد الى أراضي الدول الثالثة .

الفقرة الأولى

الامتداد الزماني للحصانات والامتيازات القنصلية

Duration of theconsular priviliges and Immunities

تحدد المادة /٥٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية هذا الامتداد عل الشكل التالي :

«١ ـ يستفيد كل موظف من موظفي البعثة القنصلية من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية منذ دخوله إقليم الدولة المضيفة لتسلم وظيفته أو منذ تسلمه وظيفته في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً من قبل في إقليم هذه الدولة .

٢ ـ يستفيد أفراد عائلة الموظف في البعثة القنصلية الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ، وكذلك خدمه الخاصون ، من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ، إبتداء من آخر تاريخ من التواريخ التالية : تاريخ تمتع هذا الموظف وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة بالحصانات والامتيازات ، أو تاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة ، أو تاريخ التحاقهم بعائلته أو بخدمه الخاصين .

٣ ـ عندما تنتهي مهام أحد موظفي البعثة القنصلية فإن امتيازاته وحصاناته ،

(١) وذلك عملاً بالفقرة الثانية من المادة /١٧/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

وكذلك امتيازات وحصانات أي فرد من أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ، أو أي فرد من خدمه الخاصين ، تنتهي بشكل طبيعي عند أول تاريخ من التواريخ التالية : عند مغادرة الموظف المذكور أراضي الدولة المضيفة ، أو عند انقضاء فترة زمنية معقولة تمنح له لهذا الغرض . وتظل هذه الامتيازات والحصانات قائمة الى ذلك الحين حتى في حالة وجود نزاع مسلح . أما فيما يتعلق بالأشخاص المشار اليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تنتهي بانتهاء التحاقهم بأسرة الموظف أو انتهاء خدمتهم ، مع العلم أنهم إذا رغبوا في مغادرة الدولة المضيفة ضمن مدة معقولة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تستمر الى وقت مغادرتهم .

٤ ـ ومع ذلك ، وبالنسبة إلى الأفعال التي قام بها الموظف القنصلي أو المستخدم القنصلي خلال ممارسة وظائفه ، فإن الحصانة القضائية تظل قائمة دون تحديد زمني .

٥ ـ في حال وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية يستمر أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها ، وذلك حتى أول تاريخ من التواريخ التالية : تاريخ مغادرتهم إقليم الدولة المضيفة ، أو تاريخ انقضاء فترة معقولة تمنح لهم » .

ومما لا شك فيه أن مسألة تحديد تاريخ بدء الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية وتاريخ انتهائها أمر مهم . وقد اعتمدت لجنة القانون الدولي في تحديدها لهذين التاريخين ، في المادة /٥٣/ من مشروعها القنصلي ، المبادىء عينها التي وردت في المادة /٣٩/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية[1] . فما هي القواعد المعتمدة في تحديد هذين التاريخين ؟

---

(١) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٣/ من مشروعها القنصلي ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 35

والمادة /٣٨/ من مشروع لجنة القانون الدولي الدبلوماسي وتعليقها عليه ، في :

I.L.C. Yearbook, 1958, Vol. 2, P. 103.

ومناقشات هذه المادة الأخيرة في المؤتمر الدبلوماسي ، في :

U.N. Diplomatic Conf. Vol. 1, PP. 207 - 209.

كذلك راجع حول بدء الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وانتهائها : كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، طبعة ٢ ، ١٩٦٧ ، =

أولاً ـ تاريخ بدء الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية

١ ـ بالنسبة إلى موظفي البعثة القنصلية. ـ بيَّنا سابقاً أن منح هذه الحصانات والامتيازات يتم على أساس وظيفي ومن أجل تسهيل ممارسة المهام القنصلية . وقد يتبادر إلى الذهن أن تاريخ البدء هو تاريخ مباشرة المهام في البعثة القنصلية . إلاَّ أن فترة قد تمر بين دخول الموظف أراضي الدولة المضيفة وتاريخ مباشرته مهامه القنصلية لا يمكن خلالها إعتبار رئيس البعثة القنصلية أو أي من موظفيها القنصليين شخصاً عادياً ، إذ أن قدوم هؤلاء إلى الدولة المضيفة يتم بصفتهم ممثلين قنصليين لدولهم ، ولهذا فإن المنطق يقضي بتحديد تاريخ بدء استفادتهم من الحصانات والامتيازات في الدولة المضيفة فور وصولهم إلى أراضيها ، وهي القاعدة المعتمدة بالنسبة الى موظفي البعثات الدبلوماسية[١] . ويتوجب على الموظف صاحب العلاقة ، فور وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة وقبل أن يطالب بمنحه أية حصانة أو امتياز أن يكشف هويته كموظف في البعثة القنصلية[٢] . ويتم ذلك عن طريق إبراز جواز سفره . ويسبق وصوله عادة قيام البعثة بإبلاغ السلطات المختصة في الدولة المضيفة صفته ومكان وزمان وصوله إلى أراضيها .

وقد يحدث أن يكون صاحب العلاقة موجوداً في أراضي الدولة المضيفة عند تعيينه موظفاً في البعثة القنصلية ، فمن أي تاريخ تبدأ استفادته من الحصانات والامتيازات ؟

كانت لجنة القانون الدولي في الفقرة الأولى من المادة /٥٣/ من مشروعها القنصلي قد اعتمدت في تحديد هذا التاريخ القاعدة عينها التي وردت في المادة /٣٩/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية ، وهي تاريخ إبلاغ تعيين

= ص ٢٢٢ ـ ٢٢٦ . وكتاب الدكتور سموحي فوق العادة ، « الدبلوماسية الحديثة » ، دار اليقظة العربية ، ١٩٧٣ ، ص ٣٢٦ ـ ٣٢٨ ، كذلك :

Sen, B: «Handbook», PP. 167 - 170.

(١) راجع الفقرة الأولى من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية ، وما قاله مندوب الفيليبين أثناء مناقشة الموضوع في المؤتمر القنصلي :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 264.

(٢) راجع الفقرة الثانية من تعليق زوريك على المادة السابعة من تقريره الثاني :

I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1960, P. 29.

الموظف لوزارة خارجية الدولة المضيفة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها . إلاّ أن الوفد البريطاني إقترح تاريخ قبولهم الدائم أو الموقت[1] . ومع أن الوفد البريطاني سحب اقتراحه فيما بعد ، فإن مندوب إيطاليا تبناه وأعاد طرحه على المؤتمر معتبراً أن القبول بالموظف المعين هو العامل الحاسم في تحديد تاريخ مباشرة المهام القنصلية[2] . وعندما سقط الإقتراح في اللجنة الثانية أعاد الوفد البريطاني صياغة اقتراحه وقدمه الى الهيئة العامة[3] محدداً بدء الاستفادة ببدء مباشرة المهام في البعثة . وقد أقر هذا الاقتراح فجاء منسجماً مع بقية نصوص الاتفاقية القنصلية التي تضمنت أحكاماً لم ترد في الاتفاقية الدبلوماسية . فالفقرة الثالثة من المادة /٢٣/ مثلاً تمنح الدولة المضيفة الحق في رفض قبول الموظف القنصلي قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة أو قبل مباشرة مهامه إذا كان موجوداً في أراضي هذه الدولة عند تعيينه . والفقرة الثانية من المادة /١٩/ تنص على أن تقوم الدولة الموفدة بتبليغ الدولة المضيفة ، إذا رغبت الدولة الأخيرة في ذلك ، وضمن مدة كافية لممارسة حقها ، أسماء وفئات ودرجات جميع موظفي البعثة القنصليين باستثناء رئيسها ، وهكذا لا يعقل منح الحصانات والامتيازات القنصلية لموظفي البعثة فور إبلاغ تعيينهم للسلطات المختصة في الدولة المضيفة وقبل ممارسة هذه السلطات حقها في رفضهم أو قبولهم[4] . فمن الأفضل ، اذن ، أن تبدأ استفادتهم منها من تاريخ مباشرة مهامهم ، أي من تاريخ حصول رئيس البعثة القنصلية على الإجازة القنصلية أو من تاريخ قبول الدولة المضيفة الموقت له أو من تاريخ المباشرة الفعلية لبقية موظفي البعثة القنصلية مهامهم فيها .

٢ ـ بالنسبة إلى أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين. ـ يستفيد بالتبعية أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم والخدم الخاصون من الحصانات والامتيازات

---

(١) U.N.Doc. A/Conf. 25/C. 2/L. 137; U.N. Consular Conf., Vol 2, P. 89.

(٢) U.N. Consular Conf., Vol. 1, P. 263.

(٣) U.N. doc. A/Conf. 25/L. 48; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 70.

(٤) راجع التعليق على اقتراح التعديل البريطاني (Ibid, P. 171)
كذلك راجع :

Lee: «Vienna Convention», PP. 156 - 157.

القنصلية ، ويحدد تاريخ بدء استفادتهم منها بتاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة ، سواء أوصلوا إليها برفقة موظف البعثة أم في أي وقت لاحق لوصوله أو لبدء مباشرة مهامه إذا كان موجوداً فيها من قبل .

أما إذا كان وجود هؤلاء في الدولة المضيفة سابقاً لتعيين الموظف في البعثة ، فإن تاريخ استفادتهم يبدأ من تاريخ مباشرة هذا الموظف مهامه في البعثة ، أي من تاريخ مباشرة استفادته من حصاناته وامتيازاته . ويكتسب كل شخص ينضم الى عائلة الموظف بالزواج أو الولادة أو ينضم الى خدمته الشخصية ، وخلال فترة عمله في البعثة القنصلية ، الحق في الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية ابتداء من تاريخ انضمامه أو خدمته .

ثانياً ـ تاريخ انتهاء الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية

١ ـ بالنسبة إلى موظفي البعثة القنصلية . ـ تستمر استفادة موظف البعثة القنصلية من حصاناته وامتيازاته طوال فترة توليه مهامه في البعثة وخلال فترات المرض والاجازات إلخ . . . وتنتهي بانتهاء مهمته في الدولة المضيفة لأي سبب من الأسباب العامة أو الخاصة التي سبق لنا أن ذكرناها . وحقه في الاستفادة منها لا ينتهي فور انتهاء مهمته وإنما يستمر الى لحظة مغادرته أراضي الدولة المضيفة بعد انقضاء فترة زمنية معقولة على هذا الانتهاء تمنح له لإنجاز استعداداته للرحيل . وهذا ما قررته الفقرة الثالثة من المادة /٥٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية[١] ، التي تكمل أحكامها أحكام المادة /٢٦/ من الاتفاقية عينها[٢] .

وبالاستناد الى المادة /٢٦/ والفقرة الثالثة من المادة /٥٣/ يمكننا تحديد مفهوم « الفترة الزمنية المعقولة » . فهذه المدة يجب ان تكون كافية لإعداد النفس للسفر وإنجاز الأعمال واختيار وسيلة السفر المناسبة . وتختلف المدة في الواقع باختلاف الظروف والحالات . ويستحيل تحديدها بدقة ، ففي قضية Dupon V.Pichon لعام ١٨٠٥ اعتبرت إحدى المحاكم الفرنسية أن مدة خمسةأشهر ليست بطويلة لإنهاء الاستعداد للرحيل . وغالباً ما يتم تحديد هذه

---

(١) ونصها مماثل لما جاء في الفقرة الثانية من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .
(٢) ونصها مماثل لنص المادة /٤٤/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

المدة بالتشاور بين صاحب العلاقة وسلطات الدولة المضيفة المختصة . إلا أن للدولة المضيفة وحدها حق اتخاذ القرار المناسب حول هذه المدة دون تعسف .

ويهمنا أن نشير هنا إلى أن إقرار إتفاقية فيينا القنصلية بحق موظفي البعثات القنصلية في الاستفادة من الحصانات والامتيازات بعد انتهاء مهامهم وإلى حين مغادرتهم أراضي الدولة المضيفة بعد انقضاء فترة زمنية معقولة ، هو تطور مهم جداً في حقل العلاقات القنصلية لأن الاتفاقية ساوت في هذا المجال موظفي البعثة القنصلية بموظفي البعثة الدبلوماسية مؤكدة بذلك الاتجاه الحديث الذي يسعى إلى توحيد الأحكام القانونية التي ترعى المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية . وفي الواقع فإن قواعد القانون الدولي السابقة كانت لا تقر منح هذا الحق الا عند وجود نص صريح في المعاهدة القنصلية ، وقلما وجد ، وتعتبر أن الحصانات والامتيازات تنتهي فور انتهاء المهام . وإذا كانت بعض الدول قد سمحت بامتدادها الى فترة معقولة لانجاز الأعمال وإعداد إجراءات السفر فإن ذلك كان يتم على أساس المجاملة الدولية وتوافر شرط المعاملة بالمثل .

ولا يؤثر النزاع المسلح بين الدولتين المضيفة والموفدة في حق موظفي البعثة القنصلية في الاستفادة من حصاناتهم وامتيازاتهم ، لأن هذا النزاع لا يؤدي غالباً إلى إنهاء العلاقات القنصلية . ولو افترضنا حدوث حرب بين الدولتين وإنهاء هذه العلاقات ، فإن الفقرة /٣/ من المادة /٥٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية تنص صراحة على استمرار الحصانات والامتيازات القنصلية في هذه الحالة إلى حين مغادرة الموظف أراضي الدولة المضيفة وخلال مدة معقولة[١] . وما النص على هذا الموضوع سوى تدبير احتياطي يحول دون تكرار وقوع أحداث مؤسفة عرفها تاريخ العلاقات القنصلية وتعرض فيها موظفو البعثات القنصلية (والدبلوماسية) للاعتداء على أشخاصهم وحرياتهم وأملاكهم إثر نشوب نزاعات مسلحة بين دولهم والدول المضيفة لهم[٢] .

---

(١) وهذا ما نصت عليه كذلك الفقرة الثانية من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

(٢) راجع الفقرة الرابعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٣/ من مشروعها القنصلي ، في : U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 35.

والحصانات والامتيازاتِ القنصلية تستمر إلى أن يغادر موظف البعثة القنصلية أراضي الدولة المضيفة خلال فترة زمنية معقولة في حالة انتهاء مهمته بسبب سحب الدولة الموفدة أو المضيفة إعترافها بالدولة الأخرى او بنظام الحكم فيها .

وهنـاك يطالعنـا سؤال مهم ، فلو افترضنـا أن أحد المـوظفين او المستخدمين القنصليين قد اختار البقاء في الدولة المضيفة بعد انتهاء مهمته ، فهل تمكن في هذه الحالة مقاضاته عن أعمال قام بها خلال توليه مهامه القنصلية واستحالت ملاحقته بسببها لتعلقها بأعمال رسمية مشمولة بالحصانة ؟ ميّز الفقه والاجتهاد بالنسبة الى الموظفين الدبلوماسيين بين الأعمال الوظيفية والأعمال الخاصة ، واعتبرا أن الحصانة القضائية تشمل الأولى ولا تنتهي بانتهاء مهمة الموظف ، وأجازا ملاحقته عن الأعمال الخاصة بعد انتهاء حصاناته وامتيازاته بتركه وظيفته[1] . أما بالنسبة الى الموظفين والمستخدمين القنصليين فإن حصانتهم القضائية تنحصر أساساً بالأعمال المرتبطة بممارسة مهامهم الوظيفية وهي حصانة ممنوحة للدولة الموفدة لا للأشخاص ، ولهذا فانها تستمر بعد انتهاء مهمة الذين قاموا بها دون قيد زمني عملاً بالفقرة الرابعة من المادة /٥٣/ من إتفاقية فيينا القنصلية . أما أعمالهم الخاصة فيمكن ملاحقتهم بشأنها قبل انتهاء عملهم في البعثة وبعده على أن تراعى في الملاحقة التي تتم قبل الانتهاء مسألة عدم عرقلة مهامهم القنصلية .

٢ ـ بالنسبة إلى أفراد عائلات موظفي البعثـات القنصلية وخـدمهم الخاصين . ـ ما دام حق هؤلاء الأفراد في الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية هو حق تابع لحق الموظف القنصلي فهو ينتهي بانتهاء حق الموظف نفسه وفي الوقت عينه،كما ينتهي عند انفصام رابطة التبعية بالانفصال عن أسرة الموظف أو ترك خدمته . ويمكن أن تستمر الحصانات والامتيازات بعد انفصام رابطة التبعية فترة معقولة من الزمن إذا رغب المنفصلون عن أسرة الموظف أو عن خدمته في مغادرة أراضي الدولة المضيفة . وقد تنتهي رابطة التبعية بوفاة

(١) راجع الفقرة الثانية من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية . وراجع بعض الأحكام القضائية والآراء في هذا المجال في كتاب الدكتور علي صادق أبـو هيف: « القانـون الدبلوماسي » ، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٦٧ . ص ٢٢٥ ـ ٢٢٦ .

الموظف التي ينجم عنها انتهاء الحصانات والامتيازات حكماً ، ففي هذه الحالة يستمر حق أفراد عائلة الموظف المتوفى الذين يشكلون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات الممنوحة لهم إلى أن يغادروا أراضي الدولة المضيفة وخلال فترة زمنية معقولة[1] .

الفقرة الثانية

الامتداد المكاني للحصانات والامتيازات القنصلية

الأصل هو أن تنحصر هذه الحصانات والامتيازات في النطاق الجغرافي للمنطقة القنصلية للبعثة باعتبار أن منح هذه الحصانات والامتيازات يتم على أساس وظيفي يهدف الى تسهيل المهام القنصلية للموظف . إلّا أن النطاق الجغرافي للاستفادة من الحصانات والامتيازات يمتد أحياناً ليشمل كامل أراضي الدولة المضيفة وحتى أراضي الدول الثالثة .

أولاً ـ شمول الحصانات والامتيازات القنصلية أراضي الدول المضيفة

قد يحدث أن تضطر الدولة الموفدة في بعض الحالات الخاصة الى تكليف الموظف القنصلي الانتقال الى خارج المنطقة القنصلية لوقت قصير لممارسة مهمة قنصلية معينة . وقد أجازت ذلك المادة السادسة من اتفاقية فيينا القنصلية واشترطت الحصول على موافقة الدولة المضيفة ، ونصت المادة /٣٤/ من الاتفاقية على حق الموظف في التنقل بحرية في إقليم الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة . وأجازت المادة السابعة من الاتفاقية للدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية في بلد ما ممارسة الأعمال القنصلية في بلد آخر إذا لم يعترض على ذلك البلد الأول . وفي هذه الحالة يعتبر كل من البلدين بلداً مضيفاً يستفيد فيه الموظف من الحصانات والامتيازات التي تقرها القوانين .

(١) وفقاً للفقرة الخامسة من المادة /٥٣/ من اتفاقية فيينا القنصلية ، ونصها مماثل لنص الفقرة الثالثة من المادة /٣٩/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

ثانياً ـ إمتداد الحصانات والامتيازات الى أراضي الدول الثالثة

تمتد الحصانات والامتيازات القنصلية في حالات معينة الى أراضي الدول الثالثة التي يمر بها موظفو البعثات القنصلية . وقد حددت المادة /٥٤/ من إتفاقية فيينا القنصلية[1] هذه الحالات ونصت على التزامات الدول الثالثة في هذا المجال ، وذلك على الشكل التالي :

«١ ـ إذا كان الموظف القنصلي ماراً أو موجوداً في إقليم دولة ثالثة منحته سمتها ، عندما تكون السمة مطلوبة ، ليتوجه إلى ممارسة وظيفته أو يعود الى بعثته أو إلى الدولة الموفدة ، فإن الدولة الثالثة تمنحه جميع الحصانات التي نص عليها في المواد الأخرى لهذه الاتفاقية والتي قد تكون ضرورية لضمان مروره أو عودته . وتطبق الدولة الثالثة ذلك بالنسبة الى أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ويتمتعون بامتيازات وحصانات إذا كانوا مسافرين برفقته أو منفصلين عنه بقصد اللحاق به أو العودة إلى الدولة الموفدة .

٢ ـ على الدول الثالثة ، في الحالات المماثلة للحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أن لا تعيق عن المرور في أراضيها بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الـذين يؤلفون جزءاً من أسرهم .

٣ ـ على الدول الثالثة منح المراسلات الرسمية وغيرها من وسائل الاتصالات الرسمية المارة في إقليمها ، بما في ذلك الرسائل الرمزية والشيفرة ، ذات الحرية والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية . وعلى الدول الثالثة منح السعاة القنصليين المزودين بسمة ، إن كانت السمة مطلوبة ، ومنح الحقائب القنصلية المارة باقليمها بطريق الترانزيت ، ذات الحرمة والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية .

٤ ـ إن الالتزامات المترتبة على الدول الثالثة بمقتضى الفقرات ١ و٢ و٣ من هذه المادة تطبق أيضاً على الأشخاص المذكورين في تلك الفقرات وعلى الاتصالات الرسمية والحقائب القنصلية إذا ما وجد هؤلاء في إقليم الدولة الثالثة ، بحكم القوة القاهرة » .

لقد أتيح لنا أن عالجنا ، في الصفحات السابقة ، هذا الموضوع .

---

(١) ونصها مماثل لنص المادة /٤٠/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

ونكتفي هنا بمعالجة مسألة حصانات وامتيازات موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم في الدول الثالثة .

قد يقال أن تطور وسائل النقل الجوي في العصر الحديث تجعل فترة المكوث في أراضي الدول الثالثة قصيرة ، إلاّ أن موظفي البعثات قد يضطرون إلى البقاء في أراضي هذه الدول عدة أيام أو إلى السفر بالقطار أو بالسيارة عبر أراضيها . ومن هنا تبرز أهمية الموضوع ، وخصوصاً بالنسبة الى الموظفين القنصليين الذين لم يقر لهم القانون الدولي ما أقره للموظفين الدبلوماسيين من حرمة شخصية وحماية وحصانة قضائية لازمة لمرورهم البريء في أراضي الدولة الثالثة شرط إبراز جواز السفر الدبلوماسي وتأشيرة المرور أو الإقامة الدبلوماسية الصالحة للاستعمال . إن وضع الموظفين القنصليين قبل إتفاقية فيينا القنصلية ، كانت تنظمه المعاهدات القنصلية الثنائية في الغالب ، وقد خلت من أي ذكر لوضعهم في الدول الثالثة لأنه لم يكن بالامكان إلزام دولة ثالثة بنصوص معاهدة لم تشارك في وضعها . ولهذا فان المادة /٥٤/ من الاتفاقية سدت ثغرة في حقل العلاقات القنصلية بوضعها قاعدة قانونية دولية ملزمة للدول الأطراف فيها[١] ، مكرسة مرة أخرى الاتجاه الحديث الداعي إلى المساواة بين الأحكام التي ترعى وضع الموظفين القنصليين وتلك التي ترعى وضع الموظفين الدبلوماسيين .

ويتوقف تطبيق المادة /٥٤/ قبل كل شيء على حصول موظف البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته قبل دخول أراضي الدولة الثالثة على سمة صالحة إذا كان ذلك مطلوباً[٢] ، فهذه المادة لا تفرض على الدول الثالثة واجب السماح بالمرور في أراضيها ، لأن لها وحدها ، عملاً بمبدأ السيادة ، حق تقرير ذلك ، ولكنها تحدد واجباتها في حال موافقتها على المرور وهذه الموافقة تتجلى بمنح السمة الصالحة التي قد تكون دبلوماسية أو خاصة تبعاً لوضع الموظف الذي يحدده جواز سفره ، كما تحدد واجباتها في حال وجوده في هذه الأراضي بفعل قوة قاهرة كالهبوط الاضطراري للطائرة في مطار هذه الدولة .

---

(١) راجع ما قاله مندوب إيطاليا أمام الهيئة العامة للمؤتمر القنصلي أثناء مناقشة الموضوع ، في :
U.N. Consular Conf. Vol. 1, 66.

كذلك راجع : Lee : « Consular Law», P. 289.

(٢) تفرض الشرط كذلك المادة /٤٠/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية .

وتختلف موجبات الدولة الثالثة باختلاف صفة موظف البعثة المار بأراضيها.فعليها بالنسبة الى الموظفين القنصليين منحهم الحصانات والامتيازات الضرورية لتسهيل مرورهم البريء ، وهي تشمل الحصانة الشخصية والحماية وتسهيلات الاقامة والمرور والاعفاء من التفتيش الجمركي على ان لا تتجاوز هذه الحصانات والامتيازات ما تمنحه لهم الدولة المضيفة التي يقع فيها مركز عملهم . وقد تمنحهم الدول الثالثة على سبيل المجاملة اعفاءات ضريبية وتسهيلات جمركية وما شابه ذلك . ولا يحق للموظف القنصلي الذي يطيل مدة إقامته في الدولة الثالثة أو يقوم بزيارة خاصة لها لقضاء إجازة أو للعلاج ، الاستفادة من أية حصانة أو امتياز . ومرور الموظف بطريق الترانزيت يجب ان يتم بشكل رسمي للاستفادة من الحصانات والامتيازات ، أي يجب ان تكون هناك علاقة بين هذا المرور واتجاهه من دولته الى مركز عمله الرسمي ، أو من هذا المركز الى دولته ، أو من مركز يتولى فيه عملاً رسمياً إلى مركز يتولى فيه عملاً رسمياً آخر[١] ، إذ لا يعتبر مروراً رسمياً مروره في أراضي دولة ثالثة أثناء تنقله بين دول مختلفة لقضاء إجازة مثلاً ، في حين أن مروره يبقى رسمياً إذا كان عائداً من مركز عمله الى دولته ولو لقضاء إجازة[٢] . أما بالنسبة الى أفراد عائلات الموظفين القنصليين الذين يشكلون جزءاً من أسرهم فانهم يستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية أثناء مرورهم في أراضي الدول الثالثة إذا كانوا مسافرين برفقة الموظف أو وحدهم للإنضمام إليه أو العودة إلى الدولة الموفدة[٣] . وبالنسبة الى موظفي البعثة القنصلية من مستخدمين قنصليين

(١) كتوجهه إلى حضور مؤتمر دولي مثلاً . وهذا هو رأينا على الرغم من معارضة بعضهم له . راجع ما قاله مندوب النمسا ومندوب بريطانيا أمام الهيئة العامة للمؤتمر القنصلي عند مناقشة المادة /٥٤/ من مشروع لجنة القانون الدولي .

(U.N. Consular Conf. , Vol. 1, P. 66)

(٢) راجع قضية U. S. V. Rosal ، إذ اعتبرت المحكمة أن مرور سفير غواتيمالا لدى بلجيكا في أراضي الولايات المتحدة لا يشكل مروراً رسمياً يخوله الحق في الحصانة القضائية باعتبار أنه غادر مركز عمله إلى نيويورك لأشغال خاصة وحجز مقعداً بالطائرة للعودة إلى باريس لا للإتجاه إلى دولته غواتيمالا . راجع :

- A.J.I.L., Vol. 55, 1961, P. 986.

- Lee : «Vienna Convention», P. 140.

(٣) راجع الفقرات ٢ و٣ و ٤ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥٤/ من مشروعها القنصلي (U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 35) ومناقشات هذه المادة في المؤتمر القنصلي =

وخدم وأفراد عائلاتهم الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم فإن وضعهم يماثل وضع الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين في البعثات الدبلوماسية[1] ، بحيث ينحصر واجب الدولة الثالثة تجاههم بعدم عرقلة مرورهم في أراضيها . وتعبير « عدم عرقلة المرور » تعبير مطاط يسمح لكل دولة بتفسيره حسب مصالحها .

وأخيراً لا تشمل المادة /٥٤/ بأحكامها الموظفين القنصليين الفخريين لأن اختيارهم يتم عادة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة حتى ولو كانوا من مواطني الدولة الموفدة ، فليس لهم أي حق تجاه الدول الثالثة في الحصول على معاملة مماثلة لتلك التي تمنحها للموظفين القنصليين المسلكيين[2] .

= (U.N. Consular Conf. Vol. 1, PP. 266 - 270).

(١) راجع حول حقوق موظفي البعثات الدبلوماسية الاداريين والفنيين وخدم البعثة أثناء وجودهم في الدول الثالثة ما فصّله الفقيه :

— Sen, B: « Handbook», PP. 179 - 180.

(٢) راجع :

Ibid, P. 275.

القسم الرابع

الوظائف القنصلية

بعكس وظائف البعثة الدبلوماسية التي يحددها القانون الدولي العام والتي هي واحدة لا تتغير كرستها المادة /٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية[١] ، فإن الوظائف القنصلية يصعب على الباحث حصرَها لكثرتها ، وشمولها جوانب متعددة ومختلفة ، ينظم بعضها قواعد القانون الدولي العام المتعلقة ، مثلاً ، بحماية مواطني الدولة الموفدة ورعاية شؤون التجارة والملاحة ، وبعضها الآخر نصوص المعاهدات القنصلية[٢] والاتفاقيات الدولية الأخرى[٣] ، كما تحدد القوانين والأنظمة الداخلية للدول ، الأحكام التي ترعى العديد منها

---

(١) تنص هذه المادة على ما يلي :

١ ـ تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي : أ ـ تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمد لديها . ب ـ حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي . جـ ـ التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها . د ـ استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة. هـ ـ تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتها الاقتصادية والثقافية والعلمية .

٢ ـ يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية .

(٢) خصوصاً ما عقد منها بعد الحرب العالمية الأولى ، وقد أبرزت اتفاق الدول على مجموعة من القواعد في حقل العلاقات الدولية تتعلق بالوظائف القنصلية تكرست في المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية . ومن أهم المعاهدات الاتفاقية الأوروبية القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٣) نذكر منها الاتفاقيتين الصحيتين الدوليتين لعامي ١٩٠٣ و١٩٠٥ واتفاقية تبسيط الإجراءات الجمركية لعام ١٩٢٣ .

وهكذا فإن نطاق هذه الوظائف قد يتسع أو يضيق باختلاف الزمان والمكان[١] .

ولقد واجهت الفقيه زوريك خلال إعداد مشروعه القنصلي مسألة تحديد هذه الوظائف فاقترح على لجنة القانون الدولي اعتماد أحد خيارين : الأول يترك للقوانين الداخلية للدولة الموفدة تحديد الوظائف القنصلية وفقاً لأحكام القانون الدولي[٢] ، والثاني يعدد الوظائف التي يقوم بها الموظف القنصلي تحقيقاً لمهمته في الدفاع عن المصالح الاقتصادية والقانونية والثقافية لدولته وتقويتها ورعاية مصالح مواطنيه وحمايتهم[٣] . وعلى الرغم من تفضيل زوريك الخيار الأول[٤] فإن لجنة القانون الدولي قررت ، بعد مناقشات طويلة استغرقت أحد عشر إجتماعاً ، وبعد الاستنارة برأي حكومات عدة ، الأخذ بالخيار الثاني مع الاكتفاء بتعداد الوظائف الأساسية والمهمة والاستغناء عن بعض التفاصيل التي وردت في مشروع زوريك . وهكذا أقرت المادة الخامسة من مشروعها القنصلي[٥] .

وأثارت هذه المادة مناقشات واسعة عند طرحها على المؤتمر القنصلي استغرقت سبعة اجتماعات للجنة الأولى ، كما قدمت إقتراحات عدة لتعديلها بلغت ٢٥ إقتراحاً ، كان مصير غالبيتها الرفض[٦] . وتوزع المؤتمرون بين

---

(١) راجع محاضرة عبد المنعم الخطيب : « الفوارق القانونية والعملية بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي » ، دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء ١٤ ، مجلس الخدمة المدنية ، بيروت ١٩٧٢ ، ص ١٥٧ ـ ١٧٢ . كذلك :

- Lee: «Consular Law», PP. 59 - 63.
- Oppenheim: «International Law», PP. 837 - 838.
- Thayer: «Diplomat», 1960, PP. 134 - 141.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 806 — 807.
- A.J.I.L., Vol. 26, Suppl. 1932, PP. 204 - 207.
- R.C.A.D.I., 1962 - 2, PP. 386 - 387.

(٢) وهذا الخيار أخذت به اتفاقية هافانا القنصلية لعام ١٩٢٨ في مادتها العاشرة .

(٣) وهو الخيار الذي اعتمدته غالبية المعاهدات القنصلية الحديثة .

(٤) I.L.C. Yearbook, Vol. 2, 1957, PP. 91 - 93.

(٥) راجع :

U.N.Consular Conference, Vol. 1, PP. 134 - 135.

(٦) راجع هذه الاقتراحات في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 55 - 64.

اتجاهين : الأول دعا إلى الاكتفاء بايراد تعريف عام للوظائف القنصلية دون تعداد تفصيلي لها وإلى إقرار الاقتراح المشترك الكندي الهولندي الذي يؤدي الى ذلك[1] ، متذرعاً بحجج عدة أهمها أن غالبية الدول التي أبدت ملاحظاتها على المادة أيدت التعريف العام[2] ، وإن غاية المؤتمر هو تقنين الحصانات والامتيازات القنصلية لا تحديد الوظائف القنصلية[3] ، وأنه من الصعب حصر جميع الوظائف القنصلية وتعدادها[4] ، وإن هذا التعداد يشتمل على ضرر لأنه يحد من تطور القانون الدولي[5] ويسيء إلى العلاقات الودية بين الدول لما يسببه من تنازع بينها[6] . أما الاتجاه الثاني فأيد الخيار الذي أخذت به لجنة القانون الدولي بتعدادها الوظائف القنصلية ودعا إلى إقرار المادة كما وردت في مشروع اللجنة مع إدخال بعض التعديلات الطفيفة عليها . وقدم أصحاب هذا الاتجاه حججاً عدة لدعم رأيهم أهمها : إن في التعداد فائدة للقانون الدولي تسهم في تطويره ، خاصة وأن العديد من هذه الوظائف كتلك المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والثقافية والعلمية لم تكن تعتبر في السابق من صلب المهام القنصلية[7] ، وهذا أمر ينسجم مع ما نصت عليه المادة /١٣/ من ميثاق الأمم المتحدة[8] . ثم أن استحالة حصر الوظائف القنصلية لا يحول دون تعداد المهم منها[9]، وفي هذا التعداد تسهيل لتحديد نطاق الحصانات والامتيازات القنصلية التي تقوم على أساس وظيفي ، فالتعريف العام لا يسهل الأمور إنما يزيدها تعقيداً نظراً لما يحمله في طياته من غموض[10] قد يؤدي إلى التنازع بين

---

(١) U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 39; Ibid, P. 58.

(٢) راجع ما قاله كل من مندوبي فرنسا وهولندا في :
U.N. Consular Conf. Vol. 1, PP. 128 - 129.

(٣) راجع ما قاله مندوب كندا (Ibid, P. 125)

(٤) راجع ما قاله مندوب هولندا (Ibid, P. 129)

(٥) راجع ما قاله مندوب بريطانيا (Ibid, P. 130)

(٦) راجع ما قاله مندوب هولندا (Ibid, P. 129)

(٧) راجع ما قاله مندوب يوغوسلافيا (Ibid, PP. 127 - 128)

(٨) راجع ما قاله مندوب النمسا (Ibid, P. 126)

(٩) راجع ما قاله مندوب سيلان (Ibid, P. 129)

(١٠) راجع ما قاله المندوب السوفياتي (Ibid, P. 132)

الدول حول ما يدخل وما لا يدخل في الوظائف القنصلية[1] ، خصوصاً أن القوانين الداخلية للعديد من الدول لم تحدد الوظائف القنصلية وتعددها[2] وأن الدول الحديثة تحتاج إلى قانون دولي مقنن لتبني عليه تشريعها القنصلي[3] . ولهذه الأسباب جميعها قامت الدول بتعداد الوظائف القنصلية في معاهداتها القنصلية الحديثة[4] . وفي النهاية تغلب رأي الفريق الثاني وسقط الاقتراح

---

(١) راجع ما قاله مندوب تايلاند (Ibid, P. 129)

(٢) راجع ما قاله مندوب غانا (Ibid, PP. 132 - 133)

وفي لبنان مثلاً خلت القوانين والمراسيم المنظمة لوزارة الخارجية والمغتربين والبعثات اللبنانية في الخارج ، التي صدرت بعد عام ١٩٥٩ من أي تحديد لوظائف البعثات القنصلية ، بينما ورد تحديد عام لهذه الوظائف في المادة /١٩/ من المرسوم رقم ١٢/٢٣٨٩/ الصادر في كانون الأول ١٩٤٤ والمتعلق بالنظام العام لوزارة الخارجية اللبنانية (المنشور في ملحق العدد ٤٩ من الجريدة الرسمية تاريخ ١٩٤٤/١٢/٦) وفي المادة /١٩/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩ الصادر في ١٥ كانون الثاني ١٩٥٣ (المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٣ تاريخ ١٩٥٣/١/٢١) والتي نصت على ما يلي :

« تتناول وظيفة القناصل المسلكيين والفخريين جميع الأعمال التي تدخل في اختصاصهم حسب القوانين والمعاهدات والعرف الدولي ، يمارسونها وفقاً للتعليمات الوزارية بمراقبة رئيس البعثة الدبلوماسية ومنها على الأخص :

١ ـ حماية اللبنانيين ومصالحهم في الخارج ودرس أحوالهم وتسهيل أعمالهم وتوثيق روابط الجالية اللبنانية مع الوطن وفض ما يحدث من اختلافات بين أفرادها وبينهم وبين الأجانب بطريقة حبية أو بالتحكيم ، وتسفير المعوزين من اللبنانيين إلى بلادهم وبذل المساعدة لهم والإنفاق عليهم بمعرفة وزارة الخارجية والمغتربين .

٢ ـ درس الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في البلاد التي يقيمون فيها مما له علاقة بلبنان وبالجالية اللبنانية ، والاهتمام بشؤون تجارة لبنان الخارجية وغيرها من الشؤون ذات الصفة الدولية .

٣ ـ القيام بالوظائف المتعلقة بالأحوال الشخصية وبالجنسية وبوظائف مأمور الأحوال الشخصية والكاتب العدل وذلك كله وفقاً للقوانين الخاصة المرعية الإجراء ولا سيما المادة /١٧/ من القانون الصادر في ١٩٤٤/٦/١٠ (وهو القانون الذي يحدد الرسوم القنصلية وقواعد استيفائها ، والمادة ١٧ منه تمنح المعتمدين السياسيين والقنصليين صفة مأمور الأحوال الشخصية وكاتب العدل) .

٤ ـ الأعمال المختصة بجوازات السفر والإقامة والشؤون البحرية والجمركية .

(٣) راجع ما قاله المندوب الجزائري (Ibid, P. 130)

(٤) راجع ما قاله المندوب السوفياتي (Ibid, P. 132)

وبالفعل فإن لأحكام المعاهدات القنصلية دوراً أساسياً في تحديد الوظائف القنصلية وحتى بعد عقد اتفاقية فيينا عام ١٩٦٣ . ونشير في هذا المجال إلى الاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٦٧ =

المشترك الكندي الهولندي بأغلبية ٤٢ صوتاً مقابل ٢٦ وامتناع ٩ عن التصويت[١] . وأقر المؤتمر المادة الخامسة من المشروع بعد إدخال بعض التعديلات عليها[٢] لتصبح المادة الخامسة من إتفاقية فيينا القنصلية ، وهذا نصها :

« تشمل الوظائف القنصلية ما يلي :

(أ) حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها (الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين) في الدولة المضيفة ، وذلك في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي . .

(ب) تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين الموفدة والمضيفة وتعزيز العلاقات الودية بينهما بكل وسيلة أخرى ، في إطار أحكام هذه الاتفاقية .

(جـ) التعرف ، بكل الوسائل المشروعة ، إلى الأحوال التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية وتطورها في الدولة المضيفة ، ووضع التقارير عن هذا الموضوع لحكومة الدولة الموفدة وتزويد أصحاب المصالح بالمعلومات .

(د) منح الجوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ، وكذلك السمات والمستندات اللازمة للأشخاص الذين يودون التوجه إلى الدولة الموفدة .

(هـ) تقديم المساعدة والإعانة إلى رعايا الدولة الموفدة ، سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنويين .

(و) القيام بأعمال الكاتب العدل والمسجل المدني ، وممارسة الوظائف المشابهة ، وكذلك القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية ، شرط أن لا يكون في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ما يمنع ذلك .

(ز) حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة (الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين)

= حول الوظائف القنصلية التي تعتبر مرجعاً مهماً في تحديد المهام القنصلية نظراً لأهمية الدول الأعضاء فيها ودورها على الصعيد الدولي في الحقول الاقتصادية والتجارية والعلمية والصناعية علاوة على عراقتها في ممارسة العلاقات القنصلية مما يجعلها مثالاً للدول الأخرى في هذا المجال .

(١) Ibid, P. 139.

(٢) سنتطرق إلى هذه التعديلات لاحقاً عند دراستنا التفصيلية للوظائف القنصلية .

في قضايا التركات في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لقوانين هذه الأخيرة وأنظمتها .

(حـ) حماية مصالح الرعايا القاصرين أو ناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة ، خصوصاً عندما تكون الوصاية أو الولاية مطلوبة ، وذلك في حدود قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها .

(ط) القيام ، مع مراعاة قواعد التعامل والاجـراءات المتبعة في الـدولة المضيفة ، بتمثيل رعايا الدولة الموفدة أو اتخاذ القرارات لتأمين تمثيلهم المناسب أمام المحاكم أو السلطات الأخرى في الدولة المضيفة ، من أجل الحصول ، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها على إجراءات موقتة للمحافظة على حقوقهم ومصالحهم ، عندما لا يكون بإمكانهم ، بسبب تغيبهم أو لأي سبب آخر ، الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم .

(ي)تحويل المستندات العدلية وغير العدلية ، أو تنفيذ الاستنابات وتكاليف أخذ الشهادة نيابة عن محاكم الدولة الموفدة وفقاً للاتفاقات الدولية المرعية الإجراء ، وفي حال عدم وجودها ، بأية طريقة تتلاءم مع قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها .

(ك) ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها بالنسبة الى السفن البحرية والنهرية التي تحمل جنسية هذه الدولة والطائرات المسجلة فيها ، وبالنسبة إلى ملاحيها كذلك .

(ل) تقديم المساعدة إلى السفن والطائرات المذكورة في الفقرة السابقة (ك) من هذه المادة ، وإلى ملاحيها ، وتلقي التصاريح حول سفر هذه السفن ، والتدقيق في أوراقها وختمها خلال الرحلة ، دون المساس بصلاحيات سلطات الدولة المضيفة ، وفض المنازعات بمختلف أنواعها بين الربان والضباط والبحارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها .

(م) ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، أو لا تعترض عليها هذه الدولة ، أو تكون واردة في الاتفاقات الدولية المرعية الإجراء بين الدولتين الموفدة والمضيفة » .

نلاحظ أن تعداد الوظائف القنصلية لم يرد في المادة الخامسة على سبيل الحصر ، والفقرة الأخيرة فيها شاهد على ذلك . وأكدت المادة الاتجاه الحديث الذي يلغي الرأي السابق القائل بأن ممارسة جميع الوظائف القنصلية يعتمد على موافقة الدولة المضيفة ، فهناك وظائف لا يمكن الدولة المضيفة منع القنصل من ممارستها كتلك المتعلقة بحماية مصالح الدولة الموفدة ورعاية مصالح مواطنيها وشؤونهم وتولي الأمور المتعلقة بشؤون التجارة والملاحة ، إلاّ أن هذا لا ينفي ضرورة قيام القنصل اثناء ممارسة هذه الوظائف بمراعاة الاجراءات التي تحددها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها . وهناك وظائف ليس لها أي أثر قانوني في الدولة المضيفة وتنحصر مفاعيلها في الدولة الموفدة ، وللقنصل حق ممارستها وفقاً لقوانين وأنظمة هذه الدولة الأخيرة . وفي المقابل هناك العديد من الوظائف القنصلية التي لها آثار قانونية تنعكس على الدولة المضيفة وليس بمقدور القنصل القيام بها إذا كانت قوانين هذه الدولة لا تجيز له ذلك ، فقيام البعثة القنصلية بالأعمال الدبلوماسية مثلاً في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة يتوقف على موافقة هذه الدولة الأخيرة على ذلك ، كما أن قوانين بعض الدول تنص على عدم السماح للقناصل الأجانب ممارسة بعض الوظائف في أراضيها ، فسويسرا تمنعهم من القيام بوظائف الأحوال الشخصية ، والولايات المتحدة تمنعهم من التدخل في مسائل الإرث ، وألمانيا والأرجنتين تمنعانهم من عقد الزواج القنصلي[١] .

ومن جهة أخرى ،فإن التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث ، وقيام البعثة الدبلوماسية بممارسة الوظائف القنصلية وتولي البعثات القنصلية أحياناً ممارسة المهام الدبلوماسية ، يجعل من

---

(١) راجع ما قاله زوريك أثناء مناقشة المادة الخامسة من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي. في المؤتمر :

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 135.

كذلك :

- Grzybowski, K: «Soviet Public Int. Law», Op. Cit, P. 332.
- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I, 1962 - 2, P. 38.
- Marezca, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions des Consul en Matiere de Droit Privé», R.C.A.D.I., Tome 134, 1970 - 3, P. 144.

الصعب على الباحث تحديد الفوارق بين مهام البعثات الدبلوماسية ومهام البعثات القنصلية ، مع الملاحظة بأن وظائف البعثات القنصلية هي محلية في طبيعتها باعتبار أن ليس للموظف القنصلي علاقات مباشرة مع السلطات المركزية في بلد لدولته فيه بعثة دبلوماسية تتولى المسائل ذات الطبيعة الدولية[1] .

إن هذا التعدد والاختلاف في الوظائف القنصلية يفرض علينا تصنيفها وتقسيمها لدراستها وتسهيل الإلمام بها . ويمكننا في هذا المجال إتباع تصنيفات تقوم على أسس مختلفة نذكر منها[2] :

١ ـ إعتماد المصدر القانوني للوظيفة أساساً للتصنيف ، فنتحدث عن الوظائف التي يكون مصدرها قواعد القانون الدولي العام العرفي كحماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها وتطوير العلاقات التجارية والإقتصادية والثقافية ، وعن الوظائف التي ترتكز على نصوص المعاهدات القنصلية بين الدولتين الموفدة والمضيفة وعلى نصوص القوانين الداخلية للدولتين كمسائل الأحوال الشخصية وكتابة العدل والوظائف الإدارية .

٢ ـ إعتماد الدافع المحرك لمباشرة الوظيفة أساساً للتصنيف ، فنتحدث عن الوظائف التي يمكن للموظف القنصلي ممارستها بمبادرة منه ودون طلب من الآخرين كتلك المتعلقة بتطوير العلاقات التجارية والاقتصادية والسعي للحصول على المعلومات وكتابة التقارير إلخ . . وعن الوظائف التي يباشرها الموظف القنصلي بناء على طلب من صاحب العلاقة كأعمال كتابة العدل والأحوال الشخصية ، أو بناء على موافقته كالتدخل لإحقاق العدالة أو لمقابلة السجين من مواطنيه ، وعن الوظائف التي تتطلب ممارستها مساعدة السلطات المحلية كتعيين وصي لقاصر مثلاً .

٣ ـ إعتماد الأثر القانوني أساساً للتصنيف ، فنتحدث عن الوظائف التي لها آثار في الدولة الموفدة فقط ، وعن الوظائف التي لها آثار في الدولة المضيفة وعن الوظائف التي لها آثار في الدولتين معاً في أو في دول ثالثة .

---

(١) Sen, B: «Handbook», PP. 228 - 229.

(٢) Marezea, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matière De Droit Privé», op. cit., PP. 136 - 143.

٤ ـ إعتماد الموضوع أساساً للتصنيف ، فنتحدث عن الوظائف العامة كحماية مصالح الدولة الموفدة ومواطنيها ، وعن الوظائف الاقتصادية والتجارية والثقافية ، وعن الوظائف الإدارية ووظائف الأحوال الشخصية وكتابة العدل ، وعن الوظائف القضائية كإبلاغ القرارات القضائية وتنفيذ الإنابات القضائية ، وعن الوظائف المتعلقة بالتركات ، وعن الوظائف المتعلقة بالتجارة البحرية وبالسفن والطائرات إلخ . . .

٥ ـ إعتماد الطبيعة القانونية للوظيفة أساساً للتصنيف فنتحدث عن الوظائف القنصلية العامة التي تتعلق بالقانون العام لأنها تتعلق بالمصلحة العامة للدولة . ويمارس الموظف القنصلي هذه الوظائف كعضو في الدولة يتولى حماية مصالحها ومصالح رعاياها كما يتولى الشؤون المتعلقة بالخدمة العسكرية وبقمع التمرد في المراكب وبغيرها من المسائل العامة إلخ . . . وعن الوظائف الخاصة المتعلقة بالقانون الخاص وهي التي تغلب عليها المصالح الخاصة ويمارسها الموظف القنصلي عادة بناء على طلب أصحاب العلاقة كعقود الزواج وأعمال كتابة العدل الخ . . . مع العلم أن هناك وظائف تقع بين الفئتين العامة والخاصة ويمكن إدخالها في هذه الفئة أو تلك باعتبار أنها تتعلق بالقانون العام لارتباطها بمهمة الدولة الأساسية في حماية مواطنيها ورعاية شؤونهم ، وبالقانون الخاص لتناولها مصالح خاصة ، ومن هذه الوظائف نذكر حماية القاصرين وناقصي الأهلية وإدارة التركات إلخ . . .

سنعتمد في دراستنا للوظائف القنصلية التصنيف الخامس لوضوحه وسهولته فنقسم الدراسة بابين :

الباب الأول : الوظائف القنصلية العامة .

الباب الثاني : الوظائف القنصلية الخاصة .

وعند دراستنا لكل من الوظائف القنصلية العامة والخاصة سنعتمد التصنيف الموضوعي ، مع الإشارة إلى أن الفواصل بين حدود المهام القنصلية المتعلقة بالقانون العام وتلك المتعلقة بالقانون الخاص ليست ثابتة ، خصوصاً أن دور الدولة الاجتماعي في ازدياد مطرد وتوسع دائم ، فالمهام التي كانت تعتبر في الماضي من صلب القانون الخاص أصبحت اليوم مهّام تدخل في إطار القانون العام ، وخير مثال على ذلك قوانين العمل والضمان الاجتماعي .

الباب الأول

الوظائف القنصلية العامة

ترتكز الوظائف القنصلية العامة في غالبيتها على القانون الدولي العام العرفي كمصدر أساسي لها باعتبار أن تبلور قواعدها قد تم خلال ممارسة البعثات القنصلية لهذه الوظائف عبر العصور . وليس بامكان الدولة المضيفة ان تحول دون ممارسة القنصل لهذه الوظائف ، إذ أن حقها يقتصر على وضع القواعد التنظيمية لممارستها شرط أن لا تؤدي هذه القواعد الى عرقلة هذه الممارسة . ويقوم الموظف القنصلي بمباشرة هذه الوظائف عادة بمبادرة منه ودون حاجة إلى طلب من صاحب العلاقة . وبهذا تختلف الوظائف القنصلية العامة عن الوظائف القنصلية الخاصة التي تعتمد على نصوص المعاهدات القنصلية الثنائية وأحكام القوانين الداخلية للدول وأنظمتها كمصدر أساسي لقواعدها[1] والتي لا يحق للقنصل مباشرة غالبيتها ، خاصة تلك التي تنتج آثاراً قانونية في الدولة المضيفة ، إلَّا إذا سمحت له قوانين هذه الدولة بذلك ، علماً بأن ممارسة هذه الوظائف الخاصة يتم غالباً بناء على طلب من صاحب العلاقة .

وتسهيلاً لدراسة الوظائف القنصلية العامة رأينا توزيعها على فصول ثلاثة :

الفصل الأول : الوظائف القنصلية المتعلقة بحماية مصالح الدولة

(١) إن إجماع الدول في معاهداتها القنصلية التي عقدتها بعد الحرب العالمية الأولى على تعداد بعض الوظائف القنصلية المعينة جعل منها قواعد دولية مستقرة ومقبولة من المجتمع الدولي الذي كرسها في نص المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية .

الموفدة ورعايتها وتنمية علاقاتها مع الدولة المضيفة .

الفصل الثاني : الوظائف القنصلية المتعلقة بحماية مواطني الدولة الموفدة ورعاية مصالحهم .

الفصل الثالث : الوظائف القنصلية المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحيها .

الفصل الأول

الوظائف القنصلية المتعلقة بحماية
مصالح الدولة الموفدة
ورعايتها وتنمية علاقاتها مع الدولة المضيفة

لقد بيّنا في السابق أن الموظف القنصلي لا يتمتع ، كالدبلوماسي بالصفة التمثيلية الكاملة لبلاده إلاّ عندما يجمع بين الصفتين الدبلوماسية والقنصلية . بيد أن هذا لا ينفي عنه الصفة التمثيلية المحدودة باعتباره نائباً لدولته أو وكيلاً عنها يرعى مصالحها ومصالح مواطنيها ، ويتصل باسمها مع السلطات المحلية . وقد يتولى الموظف القنصلي المهام الدبلوماسية عند عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة ، كما قد يتولى إضافة إلى مهامه القنصلية مهامّ دبلوماسية لدى منظمة دولية ما . وشرحنا الظروف والشروط التي يمارس القنصل فيها الوظائف الدبلوماسية وماهية هذه الوظائف .

إن رئيس البعثة القنصلية موظف عام من موظفي الدولة الموفدة ذو صفة دولية يعمل مع معاونيه على صيانة مصالحها ورعايتها فيتولى ادارة البعثة وعلاقاتها العامة وإتصالاتها من جهة (النبذة الأولى) ويسهر على مصالح دولته وعلى تنمية علاقاتها مع الدولة المضيفة في مختلف المجالات من جهة أخرى (النبذة الثانية)

النبذة الأولى

تولي إدارة البعثة القنصلية وعلاقاتها العامة واتصالاتها

الفقرة الأولى

تولي إدارة البعثة القنصلية

البعثة القنصلية وحدة إدارية لها ملاكها الخاص وموازنتها المستقلة .

ويقر القانون الدولي العام بحق الدولة الموفدة وحدها في تحديد المهام المتعلقة بالإدارة الداخلية للبعثة بواسطة قوانينها وأنظمتها الداخلية وتعليماتها . وتختلف هذه القوانين والأنظمة من دولة إلى أخرى . وسنكتفي بذكر القواعد المعمول بها في البعثات اللبنانية كمثال على هذه المهام .

تتوزع مهام رئيس البعثة في إدارة البعثة إلى مهام إدارية ومهام محاسبية .

أولاً ـ المهام الإدارية

تشابه مسؤولية رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية في هذا المجال ، مسؤوليات رؤساء الوحدات الإدارية في الملاك الإداري العام ، إلاَّ أن الوضع الخاص للبعثات الناجم عن وجودها الجغرافي في أمكنة تبعد عن أراضي الدولة الموفدة ، يفرض منح رؤسائها صلاحيات معينة تفوق صلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية . ومن أهم المهام التي يتولاها رؤساء البعثات اللبنانية في الخارج :

١ ـ تحديد أوقات الدوام في البعثة ، مع العلم أن تعليمات وزارة الخارجية اللبنانية تقضي بأن تبقى دوائر البعثات اللبنانية مفتوحة للأعمال والمراجعات ست ساعات على الأقل يومياً ، على أن تراعى في تحديد أوقات الدوام مواعيد العمل العادية في البلد المضيف وأوقات الدوام في البعثات الأجنبية الأخرى . ويجب إعلان أوقات الدوام على مدخل البعثة وإبلاغها الإدارة المركزية مع تبيان أسباب اعتمادها . وتقفل المكاتب في يوم العطلة الأسبوعي المحلي ، كما تقفل بقرارات يتخذها رئيس البعثة في أيام الأعياد الرسمية اللبنانية والمحلية .

٢ ـ تعيين الموظفين المحليين في حدود الاعتمادات المرصدة في موازنة البعثة مع مراعاة القوانين المحلية والتعليمات التي تصدرها وزارة الخارجية اللبنانية . ويتم التعيين لمدة ثلاثة أشهر على سبيل التجربة . ويودع قرار التعيين ، مع الإضبارة الشخصية للموظف المرفقة بالمستندات الضرورية[١] ، وزارة الخارجية للحصول على موافقتها . وبعد الحصول

(١) وهي : إخراج قيد أو صور جواز سفر، وصورتان شمسيتان ، والشهادات العلمية ، وشهادة صحية لا يعود تاريخها إلى أكثر من شهر، ونسخة من السجل العدلي لا يعود تاريخها إلى أكثر =

على هذه الموافقة وانقضاء ثلاثة أشهر على الأقل يثبت الموظف بقرار آخر .

ويقوم رئيس البعثة بالاشراف كذلك على تنظيم ملف شخصي للموظف المحلي وبمنحه ، بقرارات منه تبلغ للإدارة المركزية ، الاجازات الإدارية والصحية والعائلية وفقاً للقوانين المحلية ، كما يقوم بانهاء خدماته وتصفية ما يستحق له ، لأي سبب من الأسباب كالوفاة والاستقالة وعدم الجدارة وبلوغ السن القانونية[1] .

٣ ـ الاشراف على الموظفين المسلكيين في البعثة (دبلوماسيين أو قنصليين) والاجتماع الدائم بهم والاشراف على تدريب الجدد منهم ، وإحالة طلباتهم الموجهة إلى الإدارة المركزية بعد إبداء ملاحظاته عليها كطلبات الاجازة الادارية التي تمنح بقرار من الإدارة المركزية ويترك تحديد بدء الاستفادة منها لرئيس البعثة وفقاً لمقتضيات العمل . ويجب على رئيس البعثة كذلك تشجيع معاونيه على إعداد التقارير ورفعها إلى الإدارة المركزية بعد إبداء ملاحظاته عليها .

٤ ـ توزيع الأعمال في البعثة والإشراف على حسن القيام بها وإصدار المذكرات الداخلية المتعلقة بذلك ومراقبة أداء الموظفين واجباتهم وحسن استقبالهم أصحاب المعاملات والسرعة في تلبية حاجاتهم وإنجاز معاملاتهم والتأكد من محافظتهم على ما يطلعون عليه من أسرار بحكم وظيفتهم ، واتخاذ ما يلزم من إجراءات الثواب أو العقاب بحقهم وتكليفهم القيام بأعمال إضافية عند اللزوم مقابل تعويض خاص يحدد وفقاً للأنظمة المالية المرعية الإجراء .

٥ ـ تجهيز البعثة بالمفروشات واللوازم في حدود الاعتمادات المرصدة ووفقاً للتعليمات المالية والسهر على ظهور البعثة وموظفيها بالمظهر اللائق[2] .

= من شهر أو شهادة حسن سلوك من مرجع رسمي ، وبيان بالمؤسسات التي عمل فيها الموظف في السابق مع شهادات منها بوضعه المسلكي .

(١) وجهت وزارة الخارجية اللبنانية إلى بعثاتها في تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٨٢ تعليمات جديدة تضمنت نظاماً متكاملاً للموظفين المحليين، طلب منها العمل على تطبيقه بالسرعة الممكنة .

(٢) تخصص كل بعثة باعتمادات لشراء ملابس صيفية وشتوية لبعض الموظفين المحليين كالسعاة والخدم والحجاب .

٦ ـ الاشراف على مكتبة البعثة وتنظيمها وتزويدها بالكتب والصحف والنشرات والدوريات والمجموعات القانونية إلخ . . . في مختلف المواضيع باعتبار أن المكتبة أداة أساسية من أدوات العمل يرجع إليها مع موظفيه عند اللزوم . وعليه القيام بتسجيل الكتب في سجل المكتبة والاشراف على تنظيم محتوياتها وتنسيقها للوصول الى المرجع المطلوب بسرعة[١].

٧ ـ الإشراف على مسك السجلات وتنظيمها ، وترتيب محفوظات البعثة ومستنداتها وفهرستها[٢] وحفظ آلة الرموز والبرقيات الرمزية والرسائل والمستندات والوثائق ذات الصفة السرية وجوازات ووثائق السفر والأختام في خزائن مقفلة لا يمكن الوصول إليها تحاشياً لفقدانها ومنعاً لتسرب المعلومات إلى خارج البعثة .

٨ ـ إعداد التقارير الدورية والطارئة حول وضع البعثة ونشاطاتها[٣] وإرسالها إلى الإدارة المركزية . ومن هذه التقارير تقرير نصف سنوي عن وضع موظفي البعثة المسلكيين وتقارير سنوية عن وضع موظفيها المحليين وعن أوضاع البعثات القنصلية الفخرية التابعة والقناصل الفخريين فيها وعن حالة دار السكن والمكاتب ومفروشاتها ، وعن عدد المعاملات القنصلية المنجزة في البعثة خلال عام مفصلة حسب مواضيعها .

٩ ـ الاشراف على إرسال الحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية وتسلمها .

١٠ ـ الإشراف على قواعد رفع العلم الوطني على سارية المكاتب ودار السكن ومراعاة القواعد المعمول بها في الدولة المضيفة في هذا المجال .

وتخضع البعثات اللبنانية في الخارج لهيئة تفتيش خاصة في وزارة الخارجية والمغتربين يرئسها مفتش عام يختار من بين السفراء العاملين في

---

(١) يمكن في مجال تنظيم المكتبة وفهرستها اعتماد تعميم إدارة الأبحاث والتوجيه رقم ٢/٤ . تاريخ ١٩٦٣/١/٢٥ الذي يعتمد نظام (دبوي) العالمي لفهرسة المكتبات .

(٢) صدرت عدة تعاميم عن وزارة الخارجية تتعلق بتنظيم محفوظات البعثات ، منها التعميم رقم ٧٨/١ تاريخ ١٩٧٨/٩/٢ الذي يطلب من البعثات جمع كل المراسلات الصادرة عنها في ملف واحد سنة فسنة على أن يتضمن نسخاً عن التقارير الدورية والطارئة والكتب الموجهة إلى الإدارة وإلى الدولة المضيفة والبعثات الأخرى والأفراد الخ . . . وترتيبها بشكل متسلسل وتجليدها في نهاية العام ويعرف هذا الملف بملف المعاملات المتسلسلة Copie lettre .

(٣) إضافة إلى التقارير الدورية والطارئة الأخرى من اقتصادية وثقافية واجتماعية ومالية الخ . . .

الإدارة المركزية من الدرجة الأولى فما فوق في الملاك الدائم يكلف بقرار من وزير الخارجية والمغتربين بمهمة تفتيش البعثات عند الاقتضاء[1] ، وتتولى مهام التفتيش الإداري باعتبار أن البعثات الدبلوماسية والقنصلية ، بموظفيها ، لا تخضع لسلطة التفتيش المركزي في الحقل الاداري ، بل لسلطته في الحقل المالي . ويتم تفتيش البعثات بشكل دوري مرة كل ٣ سنوات إذا أمكن وإلاّ مرة كل خمس سنوات على الأقل . ويهدف إلى مراقبة حسن سير العمل في البعثات ومراقبة حسن تطبيقها للقوانين والأنظمة النافذة والتعليمات الصادرة عن وزارة الخارجية وتقديم الاقتراحات الضرورية لتحسين أدائها لأعمالها وتحسين أوضاعها وأوضاع موظفيها[2] .

ثانياً ـ المهام المحاسبية

يتولى رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية في لبنان الإشراف على حسابات البعثة في حقلي الواردات والنفقات يعاونهم محاسب يختاره رئيس البعثة من بين الموظفين المسلكيين في البعثة ، وفي حال عدم وجود موظف مسلكي ، من بين الموظفين المحليين . وأصدرت وزارة الخارجية والمغتربين في ١٩٧٣/٤/١٨ التعميم رقم ١٤/٦ الذي تضمن قواعد « النظام الموحد لجميع المعاملات المالية التي تجريها البعثات اللبنانية في الخارج » ويهدف الى تنظيم شؤون المحاسبة في هذه البعثات وضبط قيودها وتبيان الأسس الواجب اعتمادها بالنسبة الى الواردات والنفقات . واقترن هذا النظام بموافقة ديوان المحاسبة ووزارة المالية . ومن مراجعة أحكامه يمكن تعداد مهام المحاسبة التي يقوم بها رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية ومحاسبوها على الشكل التالي :

١ ـ **بالنسبة الى الواردات** : رئيس البعثة القنصلية (والدبلوماسية)

---

(١) تطبيقاً للمادة /٥ ـ ب / من نظام وزارة الخارجية والمغتربين (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٤) .

(٢) راجع في هذا المجال التعميم رقم ١٣/١١ تاريخ ١٩٧٩/٣/٢٦ ، وفيه تفصيل لمهمات التفتيش . ونشير إلى أن الظروف التي مرت بها البلاد في السنوات الأخيرة حالت دون بروز هذه الهيئة كهيئة فاعلة تقوم بمهامها على الوجه الأكمل .

مسؤول عن الواردات القنصلية المحصلة في بعثته ، وعليه مراقبة استيفاء الرسوم القنصلية وإيداعها المصرف وتحويلها إلى مصلحة الخزينة كل ثلاثة أشهر . وهو يراقب أعمال الموظف المكلف جباية الرسوم القنصلية ، ويدقق في العمليات الحسابية التي يجريها ويوقع مع المحاسب على السجلات والمستندات ويعتبر مسؤولاً عن أي نقص فيها أو سرقة قد يتعرض لها صندوق البعثة المودعة فيه ما لم يثبت أنه قد اتخذ الاحتياطات الضرورية لمنع وقوع ذلك . وهو الذي يتخذ قرار تحديد معدل التحويل من العملة اللبنانية الى العملة المحلية الواجب اعتماده في استيفاء الرسوم القنصلية مراعياً القواعد القانونية المتعلقة بكيفية تحديد هذا المعدل ، ويقوم بتعليق هذا القرار مع لائحة الرسوم التي حددها قانون ١٠/٦/١٩٤٤ وتعديلاته وما يعادلها بالعملة المحلية ، في مكان بارز في البعثة . ويطلب رئيس البعثة من الإدارة المركزية تزويده بالكميات التي تلزمه من فئات الطوابع القنصلية المختلفة قبل نفاذها بثلاثة أشهر ، ويتسلم هذه الطوابع ويسجلها في السجلات الخاصة بها ويقوم بحفظها وبالإشراف على صحة استهلاكها وعلى قيودها في السجلات المخصصة لها وكذلك على صحة لصقها على المعاملات[1] . وفي حال نفاد الطوابع قبل وصول طوابع جديدة ، يمكن استيفاء الرسوم دون إلصاق طوابع ، مقابل إيصال يعطى لصاحب العلاقة ويذكر رقمه على المعاملة وكذلك قيمة الرسم المستوفى .

٢ ـ **بالنسبة الى النفقات** . ـ توضع بتصرف رؤساء البعثات سلفات موازنة دائمة تودع في أحد المصارف وتستعمل لتغطية نفقات البعثة المختلفة لفترة لا تتجاوز ستة أشهر وفقاً للاعتمادات المرصدة في موازنتها ، كالنفقات الإدارية ومرتبات الموظفين المحليين ونفقات التمثيل ونفقات الصيانة إلخ . . . وتنظم بالنفقات فواتير ثبوتية وبيانات وجداول حسب نوع النفقة يوقعها المحاسب ويصادق رئيس البعثة على صحتها واجازة صرفها ، وترسل إلى الإدارة المركزية التي تقوم بتدقيقها وإحالتها إلى وزارة المالية لتسديد قيمتها إلى حساب السفارة . ويتولى رئيس البعثة الاشراف على السجلات المتعلقة بمحاسبة النفقات ويوقع صفحاتها ، كما يتولى إدارة حسابات البعثة لدى المصارف

(١) يجب أن تظهر الطوابع كاملة على المعاملة فلا يخفي طابع طابعاً آخر . وتعطل بشكل واضح بحيث يظهر نصف الختم الرسمي عليها والنصف الآخر على بياض المعاملة .

ويوقع على الشيكات ويمسك سجلاً خاصاً بالأمانات وبحسابات السلفات . وعليه التقيد بالتعليمات المالية التي تصدرها وزارة الخارجية والمغتربين وبالأنظمة المالية المرعية الإجراء ، فلا يمكنه مثلاً إجراء نفقة تفوق قيمتها الألف ليرة قبل الحصول على الموافقة المسبقة لوزارة الخارجية .

٣ ـ **إعداد مشروع موازنة البعثة** . ـ يقوم رئيس البعثة بمعاونة المحاسب بإعداد مشروع موازنة بعثته بناء على طلب الدائـرة المختصة في وزارة الخارجية ، ويتم ذلك عادة قبل منتصف شهر شباط من كل عام . ويستنير رئيس البعثة في إعداد هذا المشروع بأرقام موازنة العام السابق وما استهلك منها آخذاً بعين الاعتبار الحاجات المتوقعة للبعثة . وتوضع الموازنة لسنة مالية واحدة تبدأ في أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في ٣١ كانون الأول (ديسمبر) وتقوم البعثة بصرف نفقاتها ، في حالة تأخر تبليغها الموازنة ، على أساس القاعدة الإثني عشرية .

٤ ـ **محاضر التسلم والتسليم وحسابات المهمة** . ـ على رئيس البعثة ، عند إنتهاء مهمته ، أن ينظم محضراً بالتسلم والتسليم ينقل بموجبه الى خليفته أموال البعثة وموجوداتها . ويقسم المحضر الى قسمين : قسم إداري يتعلق بالموجودات غير المالية من مفروشات وكتب وسجلات ولوازم إلخ . . . وقسم مالي يتعلق بالموجودات المالية من طوابع وأموال نقدية في المصارف وفي صندوق البعثة إلخ . . . ويقوم بإبلاغ السلطات المحلية المختصة وإدارة المصارف المودعة فيها حسابات البعثة بانتقال مسؤولية البعثة إلى خلفه مودعاً إياها نموذج توقيعه .

ويقوم رئيس البعثة كذلك ، عند انتهاء مهمته ، بوضع جداول بحسابات هذه المهمة يبين فيها ما تسلمه عند بدايتها من موجودات وأموال وما خرج أو دخل أثناءها وبالتالي الموجودات والأرصدة التي نقلها الى خلفه عند انتهائها .

الفقرة الثانية
تولي علاقات البعثة العامة واتصالاتها

أولاً ـ العلاقات العامة

تشغل العلاقات العامة حيزاً أساسياً ومهماً في حياة موظفي السلك

الخارجي عامة ورؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية خاصة . ولهذا تخصص الدول موظفي بعثاتها المسلكيين بتعويضات تمثيل خاصة توازي نسبة معينة من مرتباتهم . وفي لبنان تمنح تعويضات التمثيل لرؤساء البعثات فقط على أن يستفيد من يحل محلهم عند غيابهم ، من الموظفين المسلكيين ، من نصف هذه التعويضات .

ويتوقف نجاح موظف السلك الخارجي في عمله على نجاحه في إقامة علاقات عامة جيدة مع مسؤولي الدولة المضيفة ورجال الأعمال والإعلام فيها ومع أفراد السلك الدبلوماسي والقنصلي ومع وجهاء جاليته . وتتعزز هذه العلاقات عن طريق إقامة المآدب والحفلات ، والمشاركة في المناسبات المختلفة بالحضور الشخصي أو إرسال الزهور أو البطاقات ، وتقديم الهدايا التي يستحسن قصرها على منتجات معينة من بلده . وعلى موظف السلك الخارجي السعي لإبراز دور بلاده ووجهها الحضاري في جميع المجالات والابتعاد عن كل ما يسيء إلى سمعتها أو كرامتها . ولرئيس البعثة بعد أخذ موافقة وزارة الخارجية توجيه الدعوة إلى بعض الشخصيات المرموقة في الدولة المضيفة للقيام بزيارة بلاده .

ويقيم رئيس البعثة حفلة سنوية بمناسبة العيد الوطني . ويستحسن أن تكون في دار السكن إذا كانت لائقة ، أو في أحد الفنادق الراقية . ويدعو إليها كبار المسؤولين في الدولة المضيفة وأفراد السلكين الدبلوماسي والقنصلي وكبار رجال الأعمال ووجهاء الجالية . ويتم عادة تبادل الخطب بينه وبين ممثل الدولة المضيفة .

ويقوم رئيس البعثة كذلك بتقديم الأوسمة نيابة عن دولته إلى شخصيات الدولة المضيفة أو وجهاء جاليته . وغالباً ما تقرر الدولة الموفدة منح هذه الأوسمة بناء على اقتراح رئيس البعثة عينه .

ويشارك رئيس البعثة كممثل لبلاده في الحفلات التي يدعى إليها والتي تقيمها الدولة المضيفة أو البعثات الأجنبية التي لبلاده علاقات معها خصوصاً ما يقام منها بمناسبة الأعياد الوطنية والمناسبات الرسمية كاستقبال رؤساء الدول أو كبار المسؤولين فيها . وله أن ينتدب موظفاً آخر من موظفي البعثة المسلكيين ينوب عنه في الحفلات الأخرى الأقل أهمية .

وفي حال وفاة رئيس بلاده أو أية شخصية مهمة أخرى ، يقوم رئيس البعثة بناء على تعليمات دولته ، بفتح سجل للتعازي في مقر البعثة ويبلغ ذلك إلى سلطات الدولة المضيفة ومسؤوليها وإلى البعثات الأجنبية ووجهاء جاليته ، ويقوم بتقبل التعازي نيابة عن دولته . كذلك يقوم بتقديم التعازي الى الدولة المضيفة وإلى البعثات الأخرى ويسجل كلمة في السجل المخصص لذلك ، عند تبلغه رسمياً فتح سجل للتعازي بمناسبة وفاة أحد كبار الدولة صاحبة العلاقة .

ويقوم رئيس البعثة عند مباشرة مهمته في الدولة المضيفة وعند انتهائها بزيارات بروتوكولية لمسؤولي هذه الدولة ولزملائه من رؤساء البعثات الأجنبية ، كما يقوم بقية موظفي البعثة المسلكيين بزيارات مماثلة لزملائهم الذين يوازونهم رتبة . ويقيم رئيس البعثة حفلة وداعية بمناسبة انتهاء مهمته ويقيم له زملاؤه حفلة مماثلة يقدمون له خلالها هدية تذكارية .

ويجب على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي أن يظهر دائماً بمظهر لائق وبوجه بشوش ويحاول إخفاء انفعالاته . وعليه أن يمتنع عن نشر مقالات أو مؤلفات أو الإدلاء بتصريحات قد تسيء إلى بلاده أو إلى البلد المضيف أو إلى أي بلد آخر وتخرج عن نطاق مهمته أو تتعلق بشؤون سياسية دقيقة وحساسة . وعليه أن يختصر تصريحاته قدر الإمكان ولا يذيع أي خبر سري أو يبدي رأياً يتعارض مع سياسة حكومته . ومن المستحسن حصوله على موافقة حكومته المسبقة قبل نشره أي مقال أو كتاب[١] .

إن نجاح موظف السلك الخارجي في علاقاته العامة يسهل له كثيراً أداء مهامه وخدمة مصالح بلاده ومصالح مواطنيها إذ أن كثيراً من المسائل تحل بسهولة عبر الاتصالات الشخصية والصداقات .

ثانياً ـ الاتصالات

يقوم موظفو السلك الخارجي باتصالات دائمة مع سلطات الدولة

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين اللبنانية على بعثاتها في الخارج رقم ١١ تاريخ ١٩٧٨/٣/٣١ .

المضيفة ومع سلطات الدولة الموفدة ومع مواطنيهم . وقد سبق لنا أن فصلنا القواعد التي ترعى هذه الاتصالات .

وتتصل البعثة بالبعثات الأخرى المعتمدة في الدولة المضيفة لتبادل المعلومات معها أو لأسباب أخرى ، ويتم الاتصال عبر الزيارات الشخصية أو تبادل المذكرات أو غير ذلك من الطرق . وتتصل البعثة في الدول التي يقوم فيها القطاع الخاص بدور مهم بالمؤسسات التجارية والاقتصادية وبغيرها من القطاعات الفاعلة ووسائل الاعلام والمسؤولين فيها .

النبذة الثانية

السهر على مصالح الدولة الموفدة وعلى تنمية علاقاتها مع الدولة المضيفة

يبرز أمامنا مرة أخرى التشابك بين وظائف البعثات الدبلوماسية ووظائف البعثات القنصلية ، فحماية التجارة مثلاً التي هي وظيفة تقليدية وأساسية للبعثات القنصلية تقوم بها اليوم كذلك الملحقيات التجارية التابعة للبعثات الدبلوماسية . وحماية مصالح الدولة الموفدة وتنمية علاقاتها الودية مع الدولة المضيفة وظيفة سياسية تخرج أصلاً عن اختصاص البعثات القنصلية وتدخل في اختصاص البعثات الدبلوماسية . إلاَّ أن التطور الحديث الذي عرفته العلاقات الدولية وتداخل المسائل الإقتصادية بالمسائل السياسية إنعكس إيجاباً على مهام البعثات القنصلية ، فنيطت بها مهام لم تكن لها أصلاً ، حتى أن بعض المعاهدات القنصلية المعقودة بين الدول الشيوعية ناطت بالبعثات القنصلية مهمة تنمية العلاقات السياسية بين الدولتين الموفدة والمضيفة[١] . ونصت معاهدات قنصلية أخرى على قيام البعثات القنصلية بتنمية العلاقات الودية بين الدول[٢] ، وكذلك فعلت الفقرة الثانية من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا

(١) راجع مثلاً المعاهدات القنصلية التي عقدتها تشيكوسلوفاكيا مع رومانيا عام ١٩٦٠ (م ١٢) ومع بولندا عام ١٩٦٠ (م ١٤) ومع بلغاريا عام ١٩٥٩ (م ١١) . كذلك راجع :

Lee: «Vienna Convention», P. 58.

(٢) كالفقرة الثالثة من المادة /١٦/ من المعاهدة اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ ، والفقرة الثالثة من المادة /٢٧/ من المعاهدة الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ ، والفقرة الثانية من المادة /٧/ من المعاهدة الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ ، والفقرة الثانية من المادة /٢٧/ من =

القنصلية ، مع العلم أن وفوداً عدة قد عارضت ، أثناء مناقشة هذه المادة في المؤتمر القنصلي ، قيام البعثات القنصلية بهذه الوظيفة لأنها من وظائف البعثات الدبلوماسية ، ولأنه ليس من الضروري إرهاق القناصل بوظائف اضافية ، خصوصاً أن لا صفة تمثيلية لهم كالمبعوثين الدبلوماسيين ، ولأن قيامهم بهذه الوظيفة قد يتعارض مع وظيفتهم المتعلقة بحماية مصالح مواطنيهم[1] . إلّا أن إصرار العديد من دول العالم الثالث والعالم الشيوعي على أهمية دور القناصل في تنمية العلاقات الودية بين الدول باعتبار أن احتكاكهم المباشر بمختلف فئات الشعب يمكنهم من تحقيق ذلك بشكل أفضل مما تفعله البعثات الدبلوماسية[2] ، قد أدى إلى إقرار الاقتراح الذي قضى بإضافة جملة إلى الفقرة الثانية من المادة الخامسة من مشروع لجنة القانون الدولي ، تتناول هذه الوظيفة .

فما هو دور الموظف القنصلي في رعاية مصالح بلاده الاقتصادية والتجارية وتنميتها ، وما هو دوره في رعاية مصالحها في الحقول الأخرى وتنميتها[3] ؟ .

= المعاهدة الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ . أما الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ فخلت من أي نص حول هذه الوظيفة ، إلّا أن هذا لا يعني أن الدول الأطراف فيها تعارض قيام البعثات القنصلية بهذه المهمة لأن هذه الدول قد وقعت جميعها على اتفاقية فيينا القنصلية التي نصت في الفقرة الثانية من مادتها الخامسة على قيام البعثات القنصلية بإنماء العلاقات الودية بين الدولتين الموفدة والمضيفة .

(١) راجع ما قاله مندوب الصين الوطنية ومندوب سويسرا ، في :
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 145.

(٢) راجع ما قاله مندوبو رومانيا وتونس وبولندا ، في :
Ibid, PP. 143 - 145.

(٣) ذكرت الفقرتان (ب) و (جـ) من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية الحقول التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية . وكذلك فعلت المادة /٢٧/ من الاتفاقية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ ، والفقرة (ب) من المادة /٢٧/ من المعاهدة الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ . أما الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية فقد عددت، إضافة إلى الحقول الأربعة المذكورة ، الحقول الاجتماعية والمهنية والسياحية والفنية .

الفقرة الأولى

رعاية مصالح الدولة الموفدة
الاقتصادية والتجارية وتنميتها

أوضحنا عند دراستنا للتطور التاريخي للعلاقات القنصلية كيف أن بروز المؤسسة القنصلية جاء تلبية لحاجة التجارة الدولية وكيف أن مهمتها الأساسية كانت حماية هذه التجارة وتنميتها . وعلى الرغم من قيام البعثات الدبلوماسية في العصر الحديث عبر ملحقياتها الاقتصادية والتجارية بدور رائد في هذا المجال فإن هذه الوظيفة تبقى من أهم وظائف البعثات القنصلية إن لم تكن أهمها إطلاقاً ، خصوصاً أن البعثات الدبلوماسية تقع في العاصمة السياسية التي لا تكون في غالب الأحيان العاصمة الاقتصادية أو التجارية للدولة المضيفة حيث تكون البعثات القنصلية[١] . وفي الواقع تتولى البعثات الدبلوماسية في الغالب ، وهي المشرفة على نشاطات البعثات القنصلية في الدولة المضيفة ، المسائل المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والتجارية العامة التي تقوم بين الدولتين الموفدة والمضيفة ، فتفاوض مثلاً نيابة عن الدولة الموفدة مع سلطات الدولة المضيفة المركزية حول مسائل عامة كمسائل التعريفات الجمركية وقيود الاستيراد والتصدير والتبادل التجاري والمساعدات الاقتصادية . . . . بينما تتصل البعثات القنصلية بالمؤسسات المحلية وبالتجار المحليين وبالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية ، وتسعى الى تطبيق السياسة التجارية العامة التي تم الاتفاق عليها بين الدولتين والتي تبرزها عادة الاتفاقات المعقودة بينهما ، إلا أن هذا لا يحول دون قيام البعثات القنصلية بالسعي لتحسين هذه الاتفاقات وتعديل أحكامها[٢] .

وسنعرض أولاً ، المهام الاقتصادية والتجارية الرئيسية التي يقوم بها الموظف القنصلي ، على أن نعرض ، ثانياً ، المهمة القنصلية المتعلقة بالمصادقة على الفواتير القنصلية وشهادات المنشأ .

---

(١) في الولايات المتحدة تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في واشنطن والبعثات القنصلية في نيويورك وسان فرنسيسكو وديترويت ولوس أنجلس الخ . . . وفي البرازيل تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في برازيليا والبعثات القنصلية في ريو دي جانيرو وساو باولو . وفي استراليا تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في كانبيرا والبعثات القنصلية في سدني وملبورن . وفي تركيا تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في أنقرة والبعثات القنصلية في استامبول الخ . . .

(٢) Sen, B : « Handbook», PP. 229 - 230.

أولاً ـ المهام الاقتصادية والتجارية الرئيسية للموظف القنصلي

يقوم الموظف القنصلي من أجل المحافظة على مصالح دولته وتنميتها ، ومن أجل إيجاد الأسواق لصادراتها المختلفة بالأعمال الآتية[1] :

١ ـ مراقبة الأوضاع الإقتصادية والتجارية في المنطقة القنصلية والتعرف إليها بكل الوسائل المشروعة ودراستها وتحليلها ، ومتابعة ما تنشره الصحف والمجلات من مقالات وأبحاث إقتصادية ، والإطلاع على المؤلفات والمنشورات الاقتصادية والاحصائية والقوانين والأنظمة والاتفاقيات الاقتصادية والتجارية والمالية في البلد المضيف وتفهم أحكامها بشكل واضح ، خصوصاً ما يتعلق منها بالتجارة الداخلية والخارجية والصناعة والزراعة والجمارك والعمل والأجور والضرائب إلخ . . .

٢ ـ كتابة التقارير المدعمة بالاحصاءات والأرقام والمعلومات بشكل دوري وكلما دعت الحاجة . وتتضمن هذه التقارير تحليله وملاحظاته واقتراحاته حول الأوضاع الإقتصادية والمالية والصناعية والزراعية والتجارية وتطوراتها ، وتبين مجالات المنافسة والأسواق المتاحة للبضاعة الوطنية ، والمشاريع التي يمكن أن تلتزمها وتساهم فيها مؤسسات دولته أو الشركات الخاصة فيها ، كمشاريع الطرق والبناء وشبكات الاتصالات . ومن المستحسن إعداد تقرير إقتصادي فصلي موجز وتقرير سنوي موسع يتضمن معلومات وافية عن النشاط الاقتصادي في البلد المضيف وميزانه التجاري وميزان مدفوعاته وأوضاع قطاعاته الاقتصادية المختلفة وحركة مبادلاته التجارية وحالة الكتلة النقدية فيه وأسعار الصرف ونشاط البورصة وأرقام الميزانية العامة للدولة إلخ . . .

٣ ـ إقتراح عقد الاتفاقات التجارية خصوصاً في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية

---

(١) راجع محاضرة السفير خليل حداد : « أصول المعاملات القنصلية وأسس تنظيمها » ، دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء ١٧ ، بيروت ١٩٧٣ ، ص ٧٥ . وكتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي ، « الأحكام العامة في قانون الأمم » . المذكور . ص ٨٢٥ ـ ٨٢٦ . كذلك راجع :

- Lee : «Consular Law», PP. 64 - 76.
- B.D.I.L., Vol. 8, 1965, PP. 217 - 219.
- Dalloz: «Droit Int.», PP. 555 - 556.
- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls,» R.C.A.D.I, T. 106, 1962, P. 392 .

ومراقبة تنفيذ بنود الاتفاقات المعقودة[1] لتحاشي الإخلال بها وإساءة تفسيرها أو التغاضي عن تطبيقها ، خاصة تلك البنود التي تقر حقوقاً للدولة الموفدة ، ولمواطنيها والبنود المتعلقة بمنح أطراف المعاهدة حق الاستفادة من شرط الدولة الأكثر رعاية مع العلم أن مراقبة حسن تطبيق هذا الشرط يتطلب الاطلاع الواسع على ما تتضمنه المعاهدات والاتفاقات الأخرى ، التي تعقدها الدولة المضيفة مع الدول الثالثة ، من حقوق وامتيازات .

٤ ـ تقديم المعلومات اللازمة لمواطنيه من التجار ورجال الأعمال والمؤسسات الاقتصادية عن الأوضاع الاقتصادية في البلد المضيف ومجالات العمل والاستثمار والاجراءات الجمركية وتعريفاتها والأنظمة المحلية المتعلقة بالسفر والتنقل والترانزيت ، والاجابة عن استفساراتهم ومساعدتهم في كل ما يسهل مهمتهم وتعريفهم بالمؤسسات الاقتصادية وبرجال الأعمال في الدولة المضيفة واقتراح المؤسسات الموجودة في الدولة المضيفة التي يمكنها تولي الوكالات التجارية من أجل تسويق منتوجات مؤسسات بلاده . وكذلك تقديم المعلومات التي يطلبها مواطنو الدولة المضيفة ، الطبيعيون والمعنويون ، الذين يرغبون في إقامة علاقات اقتصادية او تجارية مع مواطنيه ومؤسسات بلاده وتسهيل أعمالهم واتصالاتهم وتقديم المعلومات اللازمة للبعثة الدبلوماسية التابع لها والاجابة عن استفساراتها وعن الأسئلة التي توجهها إليه الإدارات المختصة في دولته عبر وزارة الخارجية .

٥ ـ السعي لتبادل الزيارات بين تجار البلدين وبين مديري المؤسسات الاقتصادية ومسؤوليها وبين غرف التجارة ، والعمل على إنشاء غرف تجارية مشتركة وتشجيع إقامة المعارض والمشاركة فيها وتولي الاشراف على أجنحة دولته فيها بالتعاون مع جمعيات التجار والصناعيين ، إضافة الى القيام بحملات إعلامية ودعائية لترويج منتوجات بلاده .

٦ ـ إعداد جداول بالشركات والمؤسسات الاقتصادية التي تتبادل التعامل في

---

(١) ومثال هذه الاتفاقات في لبنان اتفاق التبادل التجاري والتعاون الفني بين لبنان والمجموعة الاقتصادية الأوروبية المجاز إبرامه بالقانون رقم ٦٨/٢٣ تاريخ ١٩٦٨/٤/١٣ واتفاق التجارة والإقامة بين لبنان والمملكة العربية السعودية المجاز إبرامه بالقانون رقم ٦٧/٤٣ تاريخ ١٩٦٧/٦/٣ .

البلدين ، وجداول إحصائية بحجم التبادل التجاري موزعاً على القطاعات ، وجداول بأنواع المشاريع الاقتصادية المشتركة وأمكنتها إلخ . . .

٧ ـ التوسط في حل النزاعات التي قد تنشأ بين تجار بلاده والتجار المحليين وكذلك بين مؤسسات البلدين والقيام بدور الحكم بينها ، مع العلم أن قوانين دول عدة تمنع الموظف القنصلي من القيام بالتحكيم كما هي الحال في الولايات المتحدة التي تقصر نظمها دور قناصلها في هذا المجال على اقتراح أسماء المحكمين ، بينما تجيز دول أخرى لهم القيام بهذا الدور كما هي الحال في المكسيك .

٨ ـ إصدار بعض المستندات التي تخوله قوانين دولته الداخلية أو المعاهدات القنصلية الثنائية إصدارها تسهيلاً لأعمال التجار من مواطنيه ومن مواطني الدولة المضيفة أحياناً كشهادات المهنة Cartes d'Identité Professionnelles . التي تصدرها بعض القنصليات الفرنسية بعد استطلاع رأي الوزارة المختصة في فرنسا بواسطة وزارة الخارجية[١] . ويقوم القناصل اللبنانيون بتسجيل مهنة أصحاب العلاقة في جوازات سفرهم ومنحهم إفادات بمهنهم إستناداً إلى مستندات يبرزونها تثبت هذه المهن كشهادات المهنة الصادرة عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالنسبة إلى المهن اليدوية ، وبطاقات الانتساب الى النقابات بالنسبة إلى أصحاب الاختصاص العالي كالأطباء والمهندسين ، والبطاقات الصادرة عن غرف التجارة بالنسبة إلى التجار .

ثانياً ـ الفواتير القنصلية وشهادات المنشأ[٢]

تطلب بعض الدول بأن تكون البضاعة المشحونة اليها مرفقة بفاتورة

---

(١) من هذه الشهادات نذكر : Cartes d'exploitant agricole, Cartes de commercant, Cartes de representant.

وللمزيد من المعلومات عن هذه الشهادات راجع :

Dalloz: «Droit International», P. 556.

(٢) على الرغم من أن المصادقة على الفواتير القنصلية وشهادات المنشأ تدخل في إطار الوظائف القنصلية الخاصة فقد ارتأينا بحثها هنا لارتباطها بالمهام التجارية بشكل وثيق ، وفي هذا تسهيل على القارىء للإحاطة بالموضوع .

قنصلية تثبت قيمتها وبشهادة منشأ تثبت مصدرها[1] .

تثبت الفاتورة القنصلية قيمة البضاعة تسهيلاً لعمل سلطات الجمارك ، إلاّ أنها لا تلزم هذه السلطات ، خصوصاً إذا وجد تناقض بين القيمة الفعلية للبضاعة المستوردة للاستهلاك المحلي والقيمة الواردة في الفاتـورة[2] وتتضمن الفاتورة القنصلية وصفاً للبضاعة وتحديداً لقيمتها وسعرها في بلد الانتاج أو التصدير ، وبياناً بكلفة نقلها . ويوقع الفاتورة المنتج أو المصدر مؤكداً بذلك صحة معلوماتها ، كما تصادق عليها في بعض الدول ، غرفة التجارة أو الصناعة . وتنظم الفاتورة في ثلاث نسخ أو أربع تسلم الأصلية منها إلى صاحب العلاقة أو ترسل مباشرة بواسطة البعثة إلى الجهة التي تشحن إليها البضاعة ، وتحفظ نسخة في البعثة ، وترسل نسخة إلى ميناء الوصول . ويمكن تسليم نسخة إلى الشاحن . وعلى الموظف القنصلي قبل المصادقة على الفاتورة التأكد من صحتها وصحة معلوماتها[3] وعدم صدورها عن شركة مشمولة بالمقاطعة .

أما شهادة المنشأ فتصدر عادة عن غرف التجارة والصناعة أو عن مؤسسات معينة تحددها الـدولة المصـدرة . وتعين هذه الشهـادة مصدر البضاعة ، بحيث تستوثق السلطات الجمركية في البلد المستوردة من مصدرها فتحول دون استيراد بضائع من بلد يمنع الاستيراد منه[4] ، أو تستعملها في

---

(١) إن العديد من الدول أخذ يتغاضى عن طلب الفاتورة القنصلية وشهادة المنشأ بناء على توصية صدرت عن الأطراف في الاتفاقية العامة للتعرفات والتجارة .G.A.T.T في ١٩٥٢/١١/٧ ، أو يبسط إجراءاتها تطبيقاً للاتفاقية الدولية لتبسيط المعاملات الجمركية المعقودة في جنيف في ١٩٢٣/١١/٣ خاصة المادتين ١١ و١٢ منها وقد انضم لبنان إليها في ١٩٧٠/٤/٣٠ بالقانون المنشور بالمرسوم رقم ١٤٣٧٩ .

(٢) راجع قرار محكمة التمييز المدنية الأولى في لبنان رقم ٣٢ تاريخ ١٩٥٨/٤/٢٩ ، النشرة القضائية ، ١٩٥٨ ، ص ٣٥٤ .

(٣) تمنح بعض الدول بعثاتها صلاحية إصدار الفاتورة القنصلية لا المصادقة عليها فقط . وعلى البعثة في هذه الحالة أن تقوم بتحقيق خاص قبل إصدارها للتثبت من مندرجاتها .

(٤) فالدول العربية مثلاً لا تجيز استيراد بضائع مصدرها إسرائيل . وبناء على تعليمات المكتب الإقليمي لمقاطعة إسرائيل يجب أن ترفق جميع البضائع المستوردة من قبرص وتركيا بشهادة منشأ ، وعلى القناصل التثبت من صحتها قبل المصادقة عليها . راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . المذكور . ص ٣٩١ . كذلك راجع القانون اللبناني المتعلق بمقاطعة إسرائيل الصادر في ١٩٥٥/٦/٢٣ خاصة المادتين ٢ و٣ .

حسابات الكوتا المحددة للاستيراد من بلد ما ، كما تستعمل كذلك لغايات احصائية تتيح لكل دولة وضع إحصاءات حول مقدار وارداتها من الدول المختلفة . وفي لبنان وبناء على قرار مجلس الوزراء رقم ١٧ تاريخ ١٩٨٠/١/٢ ، تصدر شهادات منشأ البضائع اللبنانية المصدرة إلى الخارج عن غرف التجارة والصناعة ولا يستثنى من صلاحية هذه الغرف سوى شهادات المنشأ التي حددت قوانين خاصة أو إتفاقيات دولية السلطة التي تقوم بإصدارها[١] .

وتقبل إدارة الجمارك اللبنانية أن يجمع مستند واحد الفاتورة القنصلية وشهادة المنشأ ، فالمادة /٥٣/ من قانون الجمارك اللبناني (القرار رقم ٤٢٢ تاريخ ١٩٥٤/٦/٣٠) تنص على أن « البضائع الأجنبية المستوردة الى لبنان والمقبولة بالتعريفة العادية تخضع لإثبات المنشأ ، أياً كان منشأها ومصدرها . ويقدم الإثبات بصورة فواتير قنصلية مؤشر عليها من القنصلية اللبنانية ومشتملة في وقت واحد على إثبات صحة الاسعار ومنشأ البضائع » . ولقد حدد البند ٢٢٦ من النظام الجمركي اللبناني مندرجات هذا المستند بقوله : « إن الفاتورة الوحيدة الصادقة المرسلة من صاحب المصنع أو المرسل الأجنبي إلى المستورد اللبناني يجب أن يذكر فيها حتماً عدد الطرود ونوعها وعلاماتها وأرقامها ونوع البضائع ووزنها القائم والصافي ومنشأها وقيمتها واسم المحل المرسل . وعلاوة على ذلك يجب أن تتضمن شهادة مؤرخة وموقعة من قبل الشخص الذي نظمها على الشكل التالي : « نشهد أن هذه الفاتورة أصلية وأنها الوحيدة الصادرة عنا بشأن البضائع المبينة فيها ، وأن الأسعار المذكورة فيها تعبر عن قيمة البضائع الحقيقية دون حسم أية سلفة وإن منشأها . . . . صرف » . وصيغة هذه الشهادة إلزامية ، وكل فاتورة لا تتضمن هذه الصيغة تعتبر غير نظامية » .

---

(١) كان مكتب الفاكهة ، مثلاً ، قبل إلغائه يصدر شهادات المنشأ بالنسبة إلى الفاكهة المصدرة إلى الخارج عملاً بالفقرة السابعة من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٨ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ . وبعد دمجه بوزارة الزراعة حصرت المادة /٤/ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٤٩ إعطاء شهادات منشأ المنتجات الزراعية بغرف التجارة والصناعة . وتصدر إدارة الجمارك شهادة المنشأ المتعلقة بالبضاعة المصدرة إلى السوق الأوروبية المشتركة عملاً بالاتفاق التجاري بين لبنان وهذه السوق وتعتمد إدارة الجمارك في ذلك الشهادات الصادرة عن غرف التجارة والصناعة . (راجع تعميم الخارجية اللبنانية رقم ٩/١٠٢٤ تاريخ ١٩٨٠/٥/٢٨ ومرفقاته .

ويؤشر على الفاتورة ، القنصلية اللبنانية أو من يقوم مقامها . وهذا التأشير يغني عن تأشير غرفة التجارة أو أية هيئة أخرى . وفي حال عدم وجود قنصلية لبنانية أو من يقوم مقامها تؤشر على الفاتورة غرفة التجارة أو هيئة أخرى يوافق عليها المجلس الأعلى للجمارك . وينطوي التأشير ضمناً على التدقيق في محتويات المستند المؤشر عليه والموافقة عليه حتى ولو ورد تحت عبارة نظر Vu أو عبارة نظر وصدق Vu et Approuve أو مجرد التوقيع والختم دون أية عبارة . إلاّ أن التأشير يعتبر ناقصاً إذا ورد تحت عبارة « نصادق على صحة التوقيع » أو « للمصادقة على صحة المنشأ » أو « للمصادقة على صحة القيمة » ، ولا تعتبر الفاتورة بالتالي مصدقة بصورة سليمة[1] .

وتصدق البعثات اللبنانية على الفواتير القنصلية المتعلقة ببضائع مصدرة إلى لبنان من البلد المضيف ، سواء أكان منشأ هذه البضاعة هذا البلد أو بلد ثالث ، على أن يذكر في هذه الحالة الأخيرة المنشأ الحقيقي للبضاعة ، مع العلم أنه لا يمكن التصديق على فواتير تعود لبضائع منشأها بلد مشمول بالمقاطعة[2] . وبامكان القنصل الفخري توقيع الفواتير التجارية وشهادات المنشأ ، وفي حال تغيبه يمكن لمن يكلفه توقيع هذه المستندات شرط إعلام وزارة الخارجية باسم الشخص المكلف وإبلاغ السفارة اللبنانية التابع لها مدة غيابه وتاريخ مغادرته مركز عمله وعودته إليه[3] . وعلى الموظف القنصلي قبل مصادقة الفواتير التأكد من صحة تصديقها من قبل البائع كأن تكون مكتوبة بخط اليد أو مطبوعة على آلة كاتبة ومصدقاً عليها من البائع بخاتم من المطاط أو أن تتضمن عدة تصديقات بلغات مختلفة وبواسطة أختام من المطاط إلخ . . . فجميع هذه الفواتير لا تقبل إلاّ إذا اقترنت بتوقيع خاص من البائع[4] .

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية على بعثاتها في الخارج رقم ١٤/٧ م تاريخ ١٩٧٨/٦/٧ المرفق به كتاب المجلس الأعلى للجمارك رقم ٧٠٧ تاريخ ١٩٧٨/٥/٣ .

(٢) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية على البعثات في الخارج رقم ٩/٢٦٩٦ تاريخ ١٩٧٩/١١/١٩ .

(٣) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية على البعثات في الخارج رقم ١٣/٢٠ تاريخ ١٩٧٩/٨/٢٨ وتعميمها رقم ١٣/٦/ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٢ .

(٤) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية على البعثات في الخارج رقم ٩/٢٩٣٩ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٨ ولقد ورد في شرح البند ٣٨ من اللائحة المرفقة بقانون ١٩٤٤/٦/١٠ المتعلق بالرسوم القنصلية أنه لا يجوز تسليم صورة مزدوجة عن شهادة المصدر كما أنه لا يجوز أن تعطى

الفقرة الثانية

رعاية مصالح الدولة الموفدة في الحقول المختلفة الأخرى

يقوم الموظف القنصلي ، إضافة إلى مهامه الإقتصادية والتجارية ، بمهام مختلفة أخرى تشمل الحقول الثقافية والاعلامية والسياحية وحقولاً أخرى متعددة .

١ ـ **ففي الحقل الثقافي والعلمي** برز دور البعثات القنصلية بشكل واضح بعد الحرب العالمية الثانية . ويقوم الموظف القنصلي اليوم بتنشيط العلاقات الثقافية والعلمية بين البلدين الموفد والمضيف عن طريق تنظيم تبادل الفرق الفنية التي تقوم بتقديم عروض مسرحية أو موسيقية أو فولكلورية إلخ . . . وتشجيع إقامة المعارض الفنية وتبادل زيارات البعثات العلمية والثقافية بين مراكز الأبحاث والجامعات وتبادل المحاضرين من العلماء والمفكرين وتشجيع إنشاء الجمعيات العلمية والثقافية وجمعيات الصداقة المشتركة وتبادل المنشورات والوسائل السمعية والبصرية الرامية إلى التعريف بحضارة البلدين وتشجيع تبادل الزيارات بين الفرق الكشفية والرياضية .

ومن جهة أخرى يشرف الموظف القنصلي على نشاطات الطلاب من مواطنيه الذين يتابعون دراستهم في منطقته القنصلية ويضع جداول باسمائهم وأماكن وجودهم ويتابع أحوالهم ويزود الوزارة المختصة في بلاده بمعلومات عن تحصيلهم ومسلكهم[١] ويقوم بمساعدتهم وتقديم العون اللازم لهم ويصادق على شهاداتهم ويزودهم بالإفادات اللازمة مراعياً تعليمات وزارة خارجيته في هذا المجال[٢] .

شهادة واحدة لعدة أشخاص بل يكون عدد الشهادات على قدر عدد الشاحنين والمشحون لهم .

(١) وفقاً للمادتين ٢٩ و ٣٠ من المرسوم رقم ٢٥٨٥ الصادر في لبنان بتاريخ ١٩٧٢/١/٨ المتعلق بتنظيم منح التخصص في الخارج ، تتابع وزارة التربية الوطنية نشاط الموفدين للتخصص في الخارج وتتثبت من سير دراستهم بواسطة البعثات اللبنانية . ويجب على كل موفد رفع تقرير عن سير دراسته في نهاية كل فصل مرفق بشهادة من المعهد تثبت مواظبته على الدراسة بواسطة البعثة اللبنانية . وتتولى هذه البعثات عملاً بالمادة /٢٦/ من المرسوم عينه دفع القسط الشهري من المنحة المخصصة للطالب إليه .

(٢) مثال هذه التعاميم في لبنان ، تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على البعثات اللبنانية في الخارج رقم ١٦٣٢ تاريخ ١٩٧٢/٥/٨ الذي يبين أن شهادة البكالوريا اللبنانية الرسمية القسم الثاني أو =

ويقوم الموظف القنصلي باعداد تقارير عن أوجه النشاط الثقافي والعلمي في البلد المضيف ويعمل على مراقبة حسن تنفيذ الاتفاقات الثقافية المعقودة بين البلدين ، كما يسعى الى عقد اتفاقات من هذا النوع في حال عدم وجودها لما تتضمنه هذه من أحكام تسهم في تنمية العلاقات الثقافية وتسهل عملية التبادل الفكري والثقافي والعلمي والفني والحضاري بين البلدين(١) .

٢ ـ **وترتبط مهام القنصل الإعلامية** بشكل مباشر بمهامه الثقافية(٢) . فالاعلام يقوم على التعريف بالحياة الاجتماعية والثقافية والعمرانية والسياحية إلخ . . . في الدولة الموفدة . وتنشىء بعض الدول مؤسسات ثقافية لها في الخارج تتبع لبعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية أو تعمل بشكل مستقل عنها ، وتكون مهمتها في الأساس إعلامية ، كالمكاتب التابعة لمؤسسة الخدمات الاعلامية الأميركية United States Information Service (U.S.I.S.) المنتشرة في أنحاء العالم والتي تضم مكاتب وغرفاً للمطالعة ومراكز للإعلام والنشر ، وكمكاتب الإعلام للعديد من الدول الموجودة في نيويورك وفي غيرها من المدن الكبرى المهمة في العالم(٣) .

ويقوم الموظفون القنصليون بإعداد تحقيقات عن وجوه النشاطات المختلفة في بلادهم أو بتشجيع أعدادها ، ويعملون على نشرها في وسائل الإعلام المحلية المختلفة ، ويصدرون نشرات إعلامية دورية تعرف بهذه

= الشهادة المعادلة لها رسمياً المثبتة بإفادة صادرة عن أمانة سر لجنة المعادلات في وزارة التربية الوطنية ، هي الشهادة الوحيدة الصالحة لدخول الجامعات . أما الشهادات المدرسية فلا تصلح لذلك ، ومصادقة وزارة التربية عليها هي مجرد مصادقة على صحة توقيع مدير المدرسة . كذلك تعميم الوزارة رقم ١١/٥٥٠ تاريخ ١٩٧٨/٥/١٩ الذي يفرض مصادقة الإفادات المدرسية المتعلقة بنهاية الدروس الجامعية للطلاب اللبنانيين في الخارج من وزارتي التربية والخارجية في البلد المضيف ومن البعثة اللبنانية ، فيما يكتفى بتصديق البعثة على بقية الوثائق والإفادات المدرسية .

(١) راجع مثلاً أحكام الاتفاق الثقافي بين لبنان وباكستان والمجاز إبرامه بالقانون رقم ٦٦/٤ تاريخ ١٩٦٦/١/١٩ والاتفاق الثقافي بين لبنان وتركيا المجاز إبرامه بالقانون رقم ٦٦/٢ تاريخ ١٩٦٦/١/١٩ .

(٢) إذ لا علاقة للبعثات القنصلية بالإعلام السياسي الذي تقوم به البعثات الدبلوماسية .

(٣) راجع حول هذه المكاتب ووضعها القانوني :

Lee: «Vienna Convention», PP. 62 - 65.

النشاطات ، أو نشرات مشابهة تصدرها الإدارات المختصة في الدولة الموفدة[١] . ويدخل في نشاط الموظف القنصلي الاعلامي متابعة كل ما ينشر في الصحف والمجلات حول بلاده . وعليه جمع القصاصات المهمة وإرسالها إلى وزارة الخارجية مرفقة بملاحظاته الشخصية ، وعليه ، بعد أخذ موافقة الإدارة المركزية ، الرد على الإفتراءات والمطالعات وتصحيح المعلومات الخاطئة[٢] .

٣ ـ **وفي الحقل السياحي** يقوم الموظف القنصلي بدور مهم يرمي الى تنمية العلاقات السياحية بين الدولتين . ويسعى في إطار مهمته الإعلامية الى التعريف بثروات بلاده السياحية والأثرية وتوزيع المنشورات السياحية[٣] . ويتصل بمكاتب السفر وشركات السياحة ويوجه الدعوات إلى مديريها ، بعد الاتفاق مع السلطات المختصة في بلاده ، لزيارة هذه البلاد ويشجعهم على تنظيم رحلات سياحية جماعية ويقدم لهم كل معونة لازمة لإنجاح هذه الرحلات ويتقبل ملاحظاتهم وإقتراحاتهم ويعمل على تحقيق الايجابي منها ، كما يقوم بتقديم المساعدة للسواح القاصدين بلاده وللسواح من مواطنيه الموجودين في الدولة المضيفة بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالتأشيرات وإجراءات الاقامة والاجراءات الجمركية وأجور الفنادق ودرجاتها والمواصلات والاتصالات والأسعار والأسواق إلخ . . . وكثيراً ما يتدخل لمساعدة سائح أضاع حقائبه أو فقد سلعه أو اختلف مع إدارة الفندق أو تعرض لعملية احتيال إلخ . . .[٤] .

٤ ـ يقوم الموظف القنصلي بمهام أخرى متعددة ، **ففي الحقل الصحي** مثلاً يقوم عند تفشي وباء ما في الدولة المضيفة ، باعلام السلطات المختصة في بلاده بسرعة بالموضوع والتوقف عن إعطاء تأشيرات دخول للمقيمين في هذه

---

(١) في لبنان مثلاً يدخل في صلب مهام دائرة العمل الخارجي والمغتربين في وزارة الإعلام تأمين العلاقات مع المراكز والبعثات اللبنانية في الخارج في حقل الأنباء وذلك بالاتفاق مع وزارة الخارجية والمغتربين ، وتؤمن تزويد هذه البعثات بوسائل النشر . (الفقرة الخامسة من المادة /٣٦/ من المرسوم رقم ٨٥٨٨ تاريخ ١٩٦٢/١/٢٤) .

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » ، المذكور ، ص ٣٩٢ .

(٣) كتلك التي يصدرها المجلس الوطني لإنماء السياحة في لبنان ووزارة السياحة .

(٤) راجع بعض الحوادث الطريفة في هذا المجال ، في :

Stuart: «practice», PP. 347 - 348.

الدولة تحاشياً لانتقال الوباء إلى بلاده . ويقوم بالمهام الموكلة إليه بموجب **قوانين الخدمة العسكرية أو المدنية** في الدولة الموفدة كإعداد جداول بأسماء الرعايا المقيمين في منطقته القنصلية والخاضعين لهذه الخدمة وإبلاغهم إستدعاءهم لأدائها والتأكد من صحة الأسباب التي يدلي بها بعضهم لإعفائهم من الخدمة[1] . وتوجب التعليمات القنصلية لبعض الدول كالتعليمات البريطانية والأميركية، تبادل الزيارات البروتوكولية بين القناصل وقواد السفن الحربية التي تزور الميناء الذي يقيم فيه القنصل،وتحدد أولوية الزيارة ، وفقاً لدرجة القنصل وقائد السفينة ، وشكل اللباس وعدد طلقات المدافع التي تطلق أداء للتحية ، كما تحدد دورهم في رعاية هذه السفن وتسهيل أعمالها خلال الزيارة[2] . ويشرف القناصل على عمليات الانتخاب التي يشارك فيها مواطنوهم المقيمون في المنطقة القنصلية[3] .

(١) راجع الفقرة /أ/ من المادة /٨/ من الاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٦٧ ، والفقرة /٨ ـ هـ / من المادة /١٣/ من مشروع زوريك الأول . كذلك راجع :

- Dalloz: «Droit International», PP. 541 - 542.

(٢) Lee: «Consular Law», P. 216.

(٣) راجع الفقرة /ب/ من المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

الفصل الثاني

الوظائف القنصلية المتعلقة بحماية مواطني الدولة الموفدة ورعاية مصالحهم

عرف العالم خلال المائة سنة الأخيرة حركة هجرة واسعة فرضتها عوامل إقتصادية مختلفة أدت في العديد من الدول إلى بروز جاليات كبيرة لدول أخرى تولت بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية حمايتها ورعاية شؤونها . والمثال، تلك الجاليات اللبنانية المنتشرة في أرجاء العالم والتي يفوق عددها ، كما يقال ، عدد اللبنانيين المقيمين في الوطن الأم . وكان لبنان سباقاً في تنظيم شؤون هذه الجاليات بانشائه « الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم » ، التي تسعى إلى تعزيز العلاقات بين أعضائها وشعوب البلدان التي يقيمون فيها وإلى توثيق الروابط بينهم وبين اللبنانيين في الوطن الأم ، وإلى تشجيعهم المساهمة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياحية في لبنان . وتقوم الجامعة ، على الصعيد العملي وبمساعدة وزارة الخارجية والمغتربين والبعثات اللبنانية في الخارج ، برعاية شؤون اللبنانيين في الخارج ، وهي تزود البعثات بالمعلومات اللازمة لوضع لوائح مفصلة بأسماء المغتربين وأوضاعهم المهنية والعائلية إلخ . . . . كما تسهم الجامعة في تعزيز الروابط بين أفراد الجالية وتوحيد كلمتهم وتشجيع نشاطاتهم الثقافية والإجتماعية . وللمسؤولين فيها من أصحاب النفوذ دور على صعيد تمتين علاقات موظفي البعثة بمسؤولي الدولة المضيفة وتسهيل أعمال البعثة لديهم . إلَّا أنه ليس للجامعة وفروعها أية صفة قانونية دولية تخولها التدخل رسمياً لدى سلطات الدولة المضيفة ، ولذلك فإن عليها أن تعود إلى البعثة المختصة للقيام بأي اتصال رسمي تدعو إليه الحاجة في هذا المجال .

ومن المعروف أن لكل دولة الحق المطلق في السماح لرعايا الدول

الأخرى بدخول أراضيها والإقامة فيها . غير أنه يترتب على إجازة الدخول والإقامة واجبات معينة يؤدي خرقها إلى قيام مسؤولية دولية . وكثيراً ما يعجز الفرد عن تحصيل حقه من الدولة الأجنبية فيلجأ إلى بعثته الدبلوماسية أو القنصلية للدفاع عنه وحماية حقوقه . ومع تزايد عدد رعايا الدول المقيمين في الخارج برزت على الصعيد الدولي قواعد معينة تتعلق بحمايتهم عرفت « بقواعد الحماية الدبلوماسية للمواطنين المقيمين في الخارج » Rules of » Diplomatic Protection of Citizens Abroad» وهي تشكل جزءاً ثابتاً من قواعد القانون الدولي . وهذا ما أشارت إليه ، صراحة ، الفقرة الثانية من المادة /٣/ من إتفاقية فيينا الدبلوماسية عندما نصت على قيام البعثات الدبلوماسية « بحماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي » ، والفقرة الأولى من المادة الخامسة من إتفاقية فيينا القنصلية عندما نصت على قيام البعثات القنصلية « بحماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها الطبيعيين والمعنويين في الدولة المضيفة وذلك في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي » .

وإضافة إلى مهمة الحماية الدبلوماسية ، تقوم البعثات الدبلوماسية في حالات معينة بالتدخل لدى سلطات الدولة المضيفة نيابة عن مواطنيها للحفاظ على مصالحهم في ظروف خاصة تحول بينهم وبين القيام بذلك بأنفسهم ، كحالة عدم وجود الورثة في أراضي الدولة المضيفة وحالة قصور أصحاب العلاقة أو عدم أهليتهم أو تغيبهم إلخ . . .

إن جميع هذه الوظائف تمارس بوجه سلطات الدولة المضيفة وهي موضوع هذا الفصل ، إلاّ أن هناك خدمات أخرى تقدمها البعثات لمواطنيها لا علاقة للدولة المضيفة بها لأنها تندرج في إطار علاقة المواطن بدولته وتهدف إلى تسهيل إقامته في الخارج . وتعرف هذه الخدمات بالخدمات القنصلية الخاصة كوظائف كتابة العدل والأحوال الشخصية وشؤون الجوازات والجنسية إلخ . . . وستكون موضع دراسة تفصيلية لاحقة . وسنعالج ذلك في نبذتين :

- النبذة الأولى : الحماية الدبلوماسية .
- النبذة الثانية : شؤون التركات ورعاية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية وتمثيل الغائبين ومساعدة المعوزين .

النبذة الأولى

الحماية الدبلوماسية Diplomatic Protection(١)

يقر القانون الدولي للدول بالحق في حماية مواطنيها أثناء وجودهم في الخارج . وتمارس البعثات الدبلوماسية والقنصلية هذا الحق نيابة عن الدولة . ويعرف هذا الحق بحق الحماية الدبلوماسية . فوجود الأجنبي في أراضي دولة ما يفرض عليه الخضوع حكماً لقوانينها ونظمها ويلزمها في الوقت عينه بمعاملته وفقاً لقواعد العدالة التي يحدد القانون الدولي معيارها الأدنى Minimum standard الذي لا يمكنها تجاوزه دون أن تترتب عليها مسؤولية دولية تفسح في المجال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية لممارسة حقها في الحماية الدبلوماسية . وهذا ما كرسته المحكمة الدائمة للعدل الدولية في عام ١٩٣٩ في قضية Panevezys V.Soldutisks Railway . بقولها :

«The Right of every sovereign state to protect its subjects, who have been injured by acts contrary to international law on the part of other states and who have been unable to obtain satisfaction by remedies under municipal law, is an undoubted right.A State by taking up the case of one of its own nationals, by resorting to diplomatic action is in reality asserting its own right, the right to ensure in the person of its nationals respect for the rules of internationl Law».(٢)

---

(١) راجع بحثاً وافياً حول هذا الموضوع في :

Sen, B: «Handbook», PP. 279 - 345.

كذلك راجع :

- Brochard: «The Diplomatic Protection of Citizen Abroad», N.Y, 1915.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, PP. 626 - 658.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, 1942, PP. 825 - 834.
- Moore: «Digest», 1906, A.M.S. edition, 1970, chap. 16, PP. 101 — 108.
- Hyde: «International Law», Vol. 2, 2nd. ed., 1947, PP. 1333 - 1334.
- B.D.I.L., Vol. 8, phase 1, 1965, PP. 222 - 227.

(٢) Permanent Court of International Justice, Series A/B, No. 76, PP. 16 - 17.

والحماية الدبلوماسية لا تعني أبداً أن حق الحماية محصور بالبعثات الدبلوماسية ، فالبعثات القنصلية تمارس هذا الحق أيضاً في نطاق منطقتها القنصلية ، وهذا ما يقره القانون الدولي العرفي[1] والمعاهدات القنصلية[2] والقوانين الداخلية للدول[3] . وعلى البعثة القنصلية في حال تدخلها للدفاع عن حقوق مواطن متضرر من مواطنيها ، اعلام البعثة الدبلوماسية التابعة لها بالأمر ، لأنها قد تفشل في الوصول الى نتيجة إيجابية لدى السلطات المحلية ، فيستوجب ذلك رفع القضية إلى البعثة الدبلوماسية لتقوم بعرضها على السلطات المركزية المسؤولة . أما في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية فيمكن للقنصل الاتصال مباشرة بالسلطات المركزية للدولة المضيفة[4] .

فمن هم الأشخاص الذين يحق للموظف القنصلي التدخل لحمايتهم ؟ وما هي الحالات التي يمكنه فيها التدخل وما هي طريقة هذا التـدخـل ؟ .

---

(١) Moore: «Digest», Chap. 16, 1906, A.M.S. ed, 1970, P. 102.

(٢) راجع :

- المادة /١٧/ من المعاهدة اليونانية ـ اللبنانية لعام ١٩٤٨ .
- المادتين ١٥ و١٦ من المعاهدة البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٤/ من المعاهدة الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- الفقرة الأولى من المادة /١٦/ والمادة /١٧/ من المعاهدة اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الأولى من المادة /٧/ والمادة /١٢/ من المعاهدة السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة الأولى من المادة /٢/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- المادة /٤/ من المعاهدة الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٣) راجع مثلاً : التعليمات الأميركية لعام ١٩٣١ . .(section 77, note 1) ، والتعليمات البريطانية لعام ١٩٠٧ ، الفصل ٢٢ (B.D.I.L., Vol. 8, P. 223) ولعام ١٩٤٩ الفصلين ٧ و٨ ,Lee) . Consular, Law, PP. 117 - 118) والتعليمات الفرنسية .(Manual 1, PP. 136 - 137, 148)

(٤) راجع :

- Stuart: «Practice», P. 322.
- Brochard: «Diplomatic Protection», op. cit., P. 627.
- B.D.I.L., Vol. 8, phase 1, 1965, PP. 222 - 223.
- Lee: «Consular Law», P. 19.

الفقرة الأولى

الأشخاص المشمولون بالحماية الدبلوماسية

تشمل الحماية الدبلوماسية مواطني الدولة الموفدة الطبيعيين والمعنويين . إلّا أن هناك إشكالات تتعلق بمزدوجي الجنسية وباللاجئين .

أولاً ـ مواطنو الدولة الموفدة الطبيعيون والمعنويون

لا بد للموظف القنصلي من أن يتأكد قبل مباشرة الحماية الدبلوماسية من وجود الرابطة القانونية التي تجيز له حماية صاحب العلاقة ، وهي رابطة الجنسية ، لأن الشرط الأساسي لحماية شخص ما ، طبيعياً كان أم معنوياً ، هو حمله لجنسية الدولة التي ستقوم بعثتها بالدفاع عنه[1] .

١ ـ الأشخاص الطبيعيون . ـ تحدد قوانين الدولة الموفدة ونظمها القواعد المتعلقة باكتساب جنسيتها ، فتعتمد فئة نظام رابطة الدم Jus Sanguinis، وفئة أخرى نظام مكان الولادة Jus Soli، وفئة ثالثة النظامين معاً . ويكتسب المولود وفقاً للنظام الأول جنسية والده أو جنسية والدته إذا كان مولوداً غير شرعي ، بينما يكتسب وفقاً للنظام الثاني جنسية الدولة التي ولد فوق أرضها . وتختلف الدول في تحديد شروط اكتساب الجنسية بعد الولادة ، فيقر بعضها مثلاً بحق المرأة المتزوجة باكتساب جنسية زوجها بصورة آلية بينما يشترط البعض الآخر توافر شروط إضافية[2] .

يتأكد الموظف القنصلي من أن الشخص الذي سيتولى الدفاع عنه هو من

---

(١) الجنسية هي العلاقة السياسية التي تربط الشخص بالدولة . راجع :
- قرار محكمة استئناف بيروت في ١٩٤٧/٧/١٥ . النشرة القضائية ، ١٩٤٨ ، ص ٢٠٩ .
- قرار محكمة استئناف بيروت في ١٩٤٩/١/٢٦ . النشرة القضائية ١٩٤٩ ، ص ٥١٦ .
- قرار محكمة التمييز اللبنانية رقم ٤ في ١٩٦٧/٥/١٥ . مجلة العدل ، ١٩٦٧ ، قسم الاجتهادات ، ص ٦ .

(٢) راجع كتاب الدكتور أدمون نعيم : « القانون الدولي الخاص » . بيروت ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ ـ ٢١ . وكتاب المحامي بدوي أبو ديب : « الجنسية اللبنانية » . دار الكتاب اللبناني ، بيروت ١٩٧٤ ، ص ٢٤ ـ ٢٨ ـ وص ١٧٩.

مواطنيه . ويتم هذا التأكد بالرجوع إلى جواز سفر صاحب العلاقة أو تذكرة هويته أو شهادة ميلاده ، أو بالرجوع إلى قيود البعثة وسجلاتها ، أو بالإستناد إلى أية وسيلة أخرى تقرها قوانين الدولة الموفدة ونظمها . وقد يحدث أن يحمل شخص ما جواز دولة لا يحمل جنسيتها ، فلهذا الشخص ، في رأينا ، الحق في حماية هذه الدولة ، ما دام الجواز يتضمن طلباً من رئيس هذا الدولة بتقديم كل مساعدة ممكنة لحامله وحمايته . وهذا ما أقره مجلس اللوردات في إنكلترا عام ١٩٤٦ في قضية « William Joyce V.Director of Public Prosecutions »[1] .

٢ ـ **الأشخاص المعنويون.** ـ تحدد قوانين الدولة الموفدة كذلك ، شروط حمل الشخص المعنوي لجنسيتها ، كأن تكون الشركة مثلاً قد أنشئت وفقاً لقوانين هذه الدولة ويقع مركزها الرئيسي فيها وأن تكون غالبية مساهميها من مواطنيها . وتشترط الدولة المضيفةعادة أن تكون جنسية الشركة حقيقية لا وهمية لكي تتيح للبعثة الدفاع عنها بحيث لا تحمل الشركة مثلاً جنسية دولة لا يقع فيها مركزها الرئيسي ولا ترتبط بها نشاطاتها الفعلية ولا يحمل مواطنوها غالبية أسهمها . وإذا ما وقع خلاف بين الدولتين الموفدة والمضيفة حول مدى جدية هذه الجنسية كان عليهما اللجوء إلى الطرق السلمية لحل المنازعات الدولية[2] .

٣ ـ **الأشخاص الطبيعيون والمعنويون من مواطني دولة ثالثة.** ـ إلاَّ أن هناك حالة يمكن الموظف القنصلي أن يتولى فيها حماية مواطني دولة ثالثة ، وهي الحالة التي تقوم فيها البعثة برعاية المصالح القنصلية لهذه الدولة وتقديم الخدمات الحميدة good offices لرعاياها نظراً لعدم وجود بعثة قنصلية أو دبلوماسية لها في الدولة المضيفة ، أما لعدم وجود هذه البعثات أصلاً أو بسبب قطع العلاقات القنصلية بينهما في حالة حرب أو توتر ، أو لأي سبب آخر . والتعمق في هذه الحالة يظهر أن البعثة القنصلية لا تقوم بحماية غير مواطنيها وإنما بحماية رعايا الدولة التي تقوم بتمثيل مصالحها وكأنها بعثة قنصلية لهذه

---

(١) Sen, B: «Handbook», P. 285.

(٢) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I. Tome 106, 1962, P. 388.

الدولة باعتبار أن تدخلها لحماية هؤلاء المواطنين لا يتم باسم الدولة الموفدة وإنما باسم الدولة الثالثة[1] .

ثانياً ـ مزدوجو الجنسية Daul Nationals

قد يحمل شخص واحد أكثر من جنسية ، كأن يكتسب جنسية دولة ما بسبب رابطة الدم ، وجنسية دولة أخرى تبعاً لمكان ولادته ، وجنسية دولة ثالثة لاستيفائه شروط التجنس فيها . فما هو تأثير ازدواج الجنسية أو تعددها في حق الموظف القنصلي في ممارسة الحماية الدبلوماسية ؟

علينا أن نميز بين حالتين : عدم حمل جنسية الدولة المضيفة ، وحملها .

١ ـ مزدوج الجنسية الذي لا يحمل جنسية الدولة المضيفة . ـ كان التعامل القديم يتيح لكل دولة يحمل المتضرر جنسيتها التدخل عبر بعثاتها للدفاع عنه . إلّا أن الإشكالات التي أثارها هذا التعامل ادت الى بروز تعامل جديد يمنح حق الحماية للدولة التي تكون جنسيتها هي المهيمنة Dominant أو الأكثر فاعلية More active بمعنى أن يؤخذ بعين الاعتبار في تحديد الدولة التي لها حق ممارسة الحماية الدبلوماسية ، وجود روابط فعلية بينها وبين حامل جنسيتها كأن تكون هذه الدولة دولة محل إقامته الفعلي او الدولة التي يقوم فيها مركز عمله الدائم ، أو الدولة التي يرتبط بها صاحب العلاقة روحياً وثقافياً إلخ . . . . ويعود لمحاكم الدولة المضيفة عند بروز نزاع حول تحديد الجنسية الأكثر فاعلية تحديد هذه الجنسية[2] .

٢ ـ مزدوج الجنسية الذي يحمل جنسية الدولة المضيفة . ـ التعامل السائد يحول في هذه الحالة دون تدخل بعثة الدولة الموفدة التي يحمل الشخص جنسيتها بشكل رسمي لتقديم الحماية الدبلوماسية لهذا الشخص تجاه الدولة

---

(١) راجع الفقرة الثالثة من المادة /٢/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية . كذلك :

- Lee: «Consular Law», PP. 202 - 204.

- Moore: «Digest», Chapter 16, 1906, A.M.S. ed. 1970, P. 180.

(٢) راجع ما قررته محكمة العدل الدولية في قضية Nottebolm عام ١٩٥٥ في : I.C.J. reports, 1955, pp. 12 - 26.

المضيفة التي يحمل جنسيتها أيضاً وإن جاز لها ذلك بشكل غير رسمي . وهذا التعامل تكرس بالمادة الرابعة من اتفاقية « بعض المسائل المتعلقة بتنازع قوانين الجنسية » الموقعة عام ١٩٣٠[١] والتي تنص على أنه « لا يجوز لدولة ما أن تمنح الحماية الدبلوماسية لأي من رعاياها ضد دولة أخرى اذا كان حائزاً أيضاً على جنسية تلك الدولة. كما تكرس بقرار محكمة العدل الدولية لعام ١٩٤٩ في قضية Reparation for Injuries Suffered in the Service of the U.N.[٢] وأخذت به دول عدة كألمانيا والولايات المتحدة[٣] وبريطانيا[٤] ، ورفض الاتحاد السوفياتي أي تدخل للسفارة الأميركية في قضية المواطن الأميركي Nordum الذي ألقي القبض عليه بتهمة التجسس ، لأنه كان يحمل الجنسية السوفياتية على الرغم من ادعاء المتهم أن هذه الجنسية قد فرضت عليه فرضاً[٥] .

بيد أن اتجاهاً حديثاً برز في الفترة الأخيرة يرى بأن اكتساب الشخص لجنسية الدولة المضيفة قد يتم بفعل القانون ودون رغبة صاحب العلاقة وحتى دون وجود أي رابط فعلي بينه وبين الدولة المضيفة بحيث تصبح جنسيتها وهمية أكثر منها فعلية . ويرى هذا الاتجاه ضرورة العودة إلى وقائع كل حالة لمعرفة الجنسية الفعلية أو الأكثر فاعلية والتعرف بالتالي إلى الدولة التي لها الحق في حمايته دبلوماسياً . وقد تكون هذه الجنسية جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة أخرى . وقد أخذت بهذا الاتجاه الحديث اليابان ومصر . وأقر العراق وأندونيسيا وسيلان بحق بعثاتها في تقديم الحماية الدبلوماسية لكل من يحمل جواز سفرها حتى ولو كان يحمل في الوقت عينه جنسية الدولة المضيفة[٦] .

---

(١) راجع نص الاتفاقية في :
L.N.T.S., Vol. 179, P. 89.

(٢) I.C.J. Reports, 1949, P. 186.

(٣) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit., P. 389.

(٤) راجع الفصل السابع من التعليمات القنصلية البريطانية :
Lee: «Consular Law», P. 126.

(٥) وفي عام ١٩٣٩ أعلم أحد الموظفين السوفيات موظفاً في السفارة الأميركية أن نوردم قد توفي عام ١٩٣٨ في إحدى المقاطعات السوفياتية الشمالية . للمزيد من التفاصيل راجع :
Lee: «Consular Law», P. 126.

(٦) Sen, B: «Handbook», PP. 289 - 290.

وفي رأينا أن هذا الاتجاه الحديث هو أقرب الى مفهوم العدالة ، إلاّ أن القرار في النهاية يبقى للدولة المضيفة التي لها أن تتمسك بالاتجاه الأول فترفض كل تدخل لحماية شخص يحمل جنسيتها دون الالتفات الى واقعية هذه الجنسية ، أو أن تأخذ بالاتجاه الثاني فتوافق على هذا التدخل(١) .

ثالثاً ـ اللاجئون(٢)

هل يحق للقناصل الاتصال باللاجئين من مواطنيهم الذين لجأوا الى الدولة المضيفة هرباً من الظلم والاضطهاد والمعاملة السيئة في دولتهم ، وذلك من اجل مساعدتهم وتقديم الحماية الدبلوماسية لهم ؟

أثير هذا السؤال خلال مناقشة مؤتمر فيينا القنصلي للمادة /٣٦/ من مشروع الاتفاقية . وكان المفوض السامي لشؤون اللاجئين قد وجه مذكرة الى المؤتمر(٣) تتعلق بالفقرة الأولى من المادة الخامسة من مشروع الاتفاقية والمادة /٣٦/ منه ، أكد فيها أن الحماية الدولية للاجئين يمارسها ، عملاً بالمادة الأولى من نظام مكتب الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، المفوض السامي لشؤون اللاجئين فقط ، علماً بأنه يعتبر لاجئاً وفقاً للمادتين ٦ و٧ من نظام المكتب :

(أ) كل شخص كان خارج بلاده بسبب أحداث حصلت قبل ١٩٥٩/٢/١ وليس بامكانه العودة إليها ، أو لا يريد العودة إليها ، أو وضع نفسه تحت حمايتها خوفاً من اضطهاده لأسباب عرقية أو دينية او بسبب معتقداته الوطنية او السياسية .

(ب) كل شخص آخر يكون خارج بلاده ، أو خارج بلاد مقره الأخير إذا كان

---

(١) نشير إلى أن اتفاقية فيينا القنصلية قد خلت من أي نص حول مسألة ازدواج الجنسية على الرغم من أن مندوب كندا قد لفت النظر إلى وجود هذا النقص وضرورة تحاشيه خلال مناقشة المادة /٣٦/ من الاتفاقية . راجع :

U.N. Consular Conf., Vol. 1, P. 337.

(٢) راجع :

Lee : «Vienna Convention», PP. 69 - 73.

(٣) U.N. Doc. A/Conf. 25/L. 6; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 52.

ممن لا يحملون جنسية ، بسبب تخوفه من الاضطهاد لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقداته الوطنية أو السياسية وهو غير قادر أو غير راغب بسبب خوفه هذا في وضع نفسه تحت سلطة وحماية هذه الدولة .

وأدت هذه المذكرة الى تقدم ممثلي تسع دول باقتراح لاضافة مادة جديدة إلى الاتفاقية تأتي بعد مادتها الخامسة[١] وتهدف الى منع الموظفين القنصليين من الاتصال باللاجئين من رعايا دولهم الموجودين في الدولة المضيفة متى كان اللجوء قد تم لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقدات سياسية أو وطنية ، إلاّ إذا رغب اللاجىء في ذلك[٢] . وأدى هذا الاقتراح إلى انقسام المؤتمرين الى فريقين : فريق الدول الغربية الذي أيد الاقتراح معتبراً إن اللاجئين يرفضون قيام أي اتصال بينهم وبين بعثات البلاد التي فروا منها بسبب اضطهادهم ، وإن منحهم حق اللجوء يخضعهم لسيادة الدولة التي رحبت بهم وينزع عن هذه البعثات حق حمايتهم لما في ذلك من تجاوز على سيادة الدولة المضيفة وخرق لحقوق اللاجئين[٣] . وفريق المعسكر الشيوعي الذي رفض الاقتراح باعتبار أن لا علاقة لموضوع اللاجئين بالاتفاقية القنصلية ، وإن هناك اتفاقية خاصة بشأنهم هي اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ ، وإن في طرح الموضوع مجدداً إذكاء للحرب الباردة ، وأن للقناصل الحق في الاتصال بجميع مواطنيهم ، ومنهم اللاجئون، إذ أن اللجوء حالة وقتية وإنتقالية ، وقد يحتاج اللاجىء إلى مساعدة معينة كالاستعلام عن عائلته ، وفي منعه من الاتصال بقنصليته أو منع قنصليته من الاتصال به ضرر له لأنه قد يحول دون معرفته بصدور عفو عنه من بلاده كما حدث عندما أصدرت يوغوسلافيا عفواً عاماً عن اللاجئين اليوغسلاف ومنعت بعض الدول المضيفة نشره[٤] .

وادى هذا الانقسام في الرأي إلى إنشاء لجنة فرعية لدراسة الموضوع

---

(١) U.N. Doc., A/Conf. 25/C. 1/L. 124 and L. 124/Rev. 1; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 67

(٢) لم يرد هذا الاستثناء المتعلق برغبة اللاجىء في الاقتراح الأصلي L. 124 ، وقد تمت إضافته إلى الاقتراح المعدل L. 124/Rev.1 كمحاولة للحصول على موافقة الدول الشيوعية عليه .

(٣) راجع ما قاله مندوبو السويد ونيجيريا وألمانيا الغربية وإيران والنمسا وسويسرا والكرسي الرسولي ، في :

U.N. Consular Conf. Vol. 1, P. 218, 219, 220, 226, 227, 238.

(٤) راجع ما قاله مندوبو تشيكوسلوفاكيا وهنغاريا ويوغوسلافيا وروسيا البيضاء وأوكرانيا ، في Ibid, P.P. 219 - 222.

تقدمت بمشروع قرار[1] تم اعتماده وألحق بالاتفاقية النهائية[2] طلب الى الأمين العام للأمم المتحدة رفع جميع المستندات المتعلقة بالمسألة التي أثارها المفوض السامي لشؤون اللاجئين إلى الهيئات المختصة في الأمم المتحدة بعد أن قرر المؤتمر عدم اتخاذ أي قرار بشأنها في الوقت الحاضر .

لقد ترك مؤتمر فيينا لكل دولة الحق في اعتماد الطريقة التي تراها مناسبة في هذا المجال . وجاءت المادة /٤٨/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية تنص على خضوع اللاجئين للحماية الدولية وليس للحماية الدبلوماسية وتمنع دولهم من التدخل في شؤونهم . وتأخذ في هذا الاتجاه دول العالم الغربي[3] .

الفقرة الثانية

الحالات التي تجيز للموظف القنصلي التدخل لممارسة الحماية الدبلوماسية

تشمل الحماية الدبلوماسية قيام الموظف القنصلي بتقديم كل عون ومساعدة الى مواطنيه مما يتطلب تسهيل اتصالهم به واتصاله بهم في كل وقت ، حتى أثناء توقيفهم أو سجنهم ، وذلك من أجل تزويدهم بما يحتاجون إليه من المعلومات أو المال أو الإستشارة القانونية . ولقد سبق أن بينا تفصيلاً حق الموظف القنصلي في الاتصال بمواطنيه وفي إعلامه بتوقيفهم أو احتجازهم وفي زيارتهم ، وشروط هذه الحقوق وطرق ممارستها وفقاً لما نصت عليه المادة /٣٦/ من إتفاقية فيينا القنصلية .

وتشمل الحماية الدبلوماسية التأكد من قيام الدولة المضيفة بمنح مواطني

---

(١) U.N. Doc. A/Conf. 25/C. 1/L. 160.

(٢) U.N. Doc. A/Conf. 25/131 add.1; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 191.

(٣) راجع المادة /٢٤/ من الاتفاقية القنصلية البريطانية ـ النمساوية تاريخ ٦/٦/١٩٦٠ التي تمنع القناصل من الاتصال بمواطنيهم أو الاهتمام بهم متى كانوا لاجئين في الدولة المضيفة لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب أفكارهم السياسية أو الوطنية . كذلك راجع البروتوكول المتعلق بحماية اللاجئين الملحق بالاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ والذي يقر لقناصل دولة اللجوء حق حماية اللاجىء أثناء وجوده في منطقتهم القنصلية . راجع أيضاً :
- Lee: «Consular Law», P. 119.

الدولة الموفدة الحد الأدنى من المعاملة Minimum standard of treatment التي يقرها لهم القانون الدولي ، والتدخل عند تخطي هذا الحد لمساعدة المتضرر والسعي للتعويض عليه وإعادة الحق الى نصابه .

وبرزت نظرية الحد الأدنى للمعاملة في القرن التاسع عشر مع قيام الثورة الصناعية وتوجه الدول الأوروبية نحو آسيا وشمال إفريقيا وفيما بعد نحو أميركا اللاتينية من أجل استثمار أسواقها . ورأت هذه الدول أن الأنظمة السياسية القائمة في هذه الأسواق ترتكز على مشيئة الحاكم الذي له حق القضاء على أي شخص ومصادرة أملاكه دون محاكمة ، أو سبب مقنع . فكان لا بد لها ، للمحافظة على حقوق مواطنيها وتشجيعهم على الاستثمار في هذه الدول ، من أن تضع معايير معينة تشكل حداً أدنى من المعاملة التي يجب أن تقدم اليهم من قبل الدول التي يستثمرون أموالهم فيها . وقد وافقت هذه الدول على الإلتزام بهذا الحد الأدنى ، لحاجتها الماسة الى الاستثمارات الأجنبية لدعم اقتصادها .

وتقوم النظرية على واجب الدولة المضيفة ، التي توافق على دخول مواطني دولة أخرى للاقامة في أراضيها ، في توفير حد أدنى من المعاملة العادلة التي يقرها لهم القانون الدولي وتتعلق بأشخاصهم وأموالهم بقطع النظر عن معاملتها لمواطنيها ، فليس لها مثلاً أن تحتجز شخصاً أجنبياً دون محاكمة بحجة أن قوانينها تجيز ذلك أو تساوي بالمعاملة بينه وبين مواطنيها ، كما أنه ليس لها أن تصادر أملاكه دون تعويض مناسب حتى لو فعلت ذلك مع مواطنيها . وتترتب على خرق الدولة المضيفة لهذا الحد الأدنى من المعاملة العادلة المطلوبة مسؤولية دولية وإتاحة المجال أمام الدولة التي يحمل صاحب العلاقة جنسيتها للتدخل عبر بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وتقديم الحماية الدبلوماسية له تعويضاً عن الضرر الذي لحق به .

وبرزت حديثاً نظرية أخرى تعرف بنظرية الحد الوطني للمعاملة The Doctrine of national standard of treatment. وتعتبر أن معاملة الدولة المضيفة للأجنبي على قدم المساواة مع مواطنيها هو أمر كاف باعتبار أن الأجنبي الذي ارتضى الاقامة في هذه الدولة قد ارتضى في الوقت عينه الخضوع لقوانينها ، خاصة وإن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق

الانسان يلزمان كل دولة منح مواطنيها حداً أدنى من المعاملة الانسانية العادلة. إلاّ أن نجاح هذه النظرية يتوقف على مدى التزام الدول بالمبادىء التي نصت عليها هاتان الشرعتان العالميتان ولا يمكن في الوقت الحاضر الأخذ بها في عالم تكثر فيه الدول التي تنتهك حقوق الانسان.

يمكن تصنيف الحقوق الدنيا التي يحق للفرد الأجنبي التمتع بها في الدولة المضيفة والتي يؤدي خرقها إلى إثارة مسألة الحماية الدبلوماسية، إلى مجموعات ثلاث: الحقوق المتعلقة بالدخول والاقامة والترحيل، والحقوق الشخصية الأخرى، والحقوق المالية.

أولاً ـ الحقوق المتعلقة بالدخول والاقامة والترحيل

١ ـ **الدخول والإقامة**. ـ لقد أوضحنا من قبل أن لكل دولة مطلق الحق في أن تقرر رفض أو قبول دخول شخص أجنبي إلى أراضيها وأن تقرر وقت الدخول وشكله ومدته ومكان إقامته وأن تضع قيوداً على تجوله في أراضيها. وإذا وجدت بين دولتين معاهدة تحدد شروط الدخول والإقامة كان بامكان المبعوث الدبلوماسي والموظف القنصلي، إذا تعلق الأمر بمنطقته القنصلية، التدخل لدى السلطات المختصة لمطالبتها بتطبيق بنود المعاهدة.

وتتوسط البعثات الدبلوماسية والقنصلية أحياناً لدى سلطات الدولة المضيفة المختصة من أجل تسهيل حصول أحد مواطنيها على تأشيرة دخول أو إقامة من أجل إنجاز أعماله في هذه الدولة، خاصة إذا كان من المقيمين السابقين في هذه الدولة وله فيها شركات وأعمال وأراضي، كما أن لهذه البعثات الحق في التدخل اذا تأكد لها أن قيود الدخول أو الإقامة أو التنقل قد فرضت على أساس عنصري أو عرقي أو ما شابه ذلك.

٢ ـ **الترحيل والطرد**. ـ للدولة مطلق الحق في ترحيل أو طرد أي أجنبي موجود في أراضيها، إلاّ أنه ليس لها أن تتعسف في حقها هذا، فعليها مثلا منح الشخص المرحل فترة زمنية كافية لترتيب اموره وتصفية اعماله باستثناء الحالات التي يتم فيها الترحيل أو الطرد لضرورات الأمن الوطني، وحتى في هذه الحالة يجب معاملة المرحل أو المطرود معاملة انسانية وعدم الاعتداء عليه. ويمكن المبعوث الدبلوماسي، أو الموظف القنصلي في نطاق منطقته

القنصلية ، أو في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية ، أن يستوضح سلطات الدولة المضيفة أسباب الطرد أو الترحيل . فإذا تبين له أنها تعسفية أو أن الإجراءات قد تمت بطريقة غير عادلة كان له الحق في التدخل للدفاع عن حقوق مواطنه[1] .

ثانياً ـ الحقوق الشخصية الأخرى

تعتبر الحقوق الشخصية للمواطن من أهم الحقوق التي على البعثة حمايتها ، فالقانون الدولي يقر للانسان بحقوق أساسية ، على الدولة المضيفة مراعاتها ، ويمكن أن نذكر حالتين تمسان هذه الحقوق وتثيران مسألة الحماية الدبلوماسية ، وهما حالة حجز الحرية التعسفي وحالة إنكار العدالة[2] .

١ ـ حجز الحرية التعسفي . ـ يعد احتجاز أو توقيف أي شخص دون إعلامه بالأسباب أو دون إتاحة المجال أمامه للدفاع عن نفسه أو التلكؤ في تقديمه للمحاكمة ، خرقاً لأبسط قواعد العدالة بقطع النظر عن نصوص القوانين الداخلية التي قد تجيز ذلك . وقد تقوم الشرطة باحتجاز شخص ما بشكل تعسفي أو باساءة معاملته أثناء الاحتجاز . وهذه الحالات جميعها تشكل تجاوزاً للحد الأدنى للمعاملة العادلة التي يجب تقديمها لمواطني الدول الأخرى ، مما يوجب تدخل البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدفاع عن حقوق المتضررين من مواطنيها . وتحاشياً لعدم معرفة البعثة بالاحتجاز أو التوقيف نصت المعاهدات القنصلية الثنائية والمادة /٣٦/ من إتفاقية فيينا القنصلية على وجوب إعلام البعثة المختصة دون تأخير باحتجاز أي من مواطنيها إذا هو طلب ذلك شرط إعلامه بحقه هذا ، وعلى حق موظفيها بزيارة المحتجز أو الموقوف للتأكد من عدالة التوقيف ومن مراعاة قواعد العدالة التي تقرها الأمم المتمدنة للموقوفين ، على أن تمارس هذه الحقوق وفقاً لقوانين الدولة المضيفة ونظمها وشرط أن لا تحد هذه القوانين من هذه الحقوق أو تلغيها[3] .

---

(١) راجع في هذا المجال :

Dalloz: «Droit International», P. 539.

(٢) راجع : O'Connel: «International Law», Vol. 2, 1970, P. 915.

(٣) راجع :

Dalloz, op. cit. P. 539.

كذلك راجع قضية Robinson المتعلقة باحتجاز بعض المواطنين الأميركيين في الاتحاد =

ويجب على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي أخذ الظروف التي تم فيها الاحتجاز بعين الاعتبار ، فمعيار الحد الأدنى للمعاملة ليس واحداً في ظروف الحرب والثورات وفي الظروف العادية ، وفي الجرائم التي تمس أمن الدولة ، كجرم الجاسوسية أو إثارة الفتنة ، وفي الجرائم العادية . ففي ظروف الحرب والثورات وفي الجرائم التي تمس أمن الدولة يكفي قيام الدولة المضيفة بإبلاغ البعثة النص القانوني للتجريم وبأنها لن تحرم الموقوف حقه في المحاكمة العادلة والدفاع عن نفسه .

٢ ـ إنكار العدالة Denial of justice . ـ يدخل في مفهوم إنكار العدالة امتناع سلطات الدولة المضيفة أو تقصيرها في تقديم الحماية اللازمة للأجنبي عند الاعتداء على شخصه أو ماله أو منعه من اللجوء إلى المحاكم المحلية لتحصيل حقوقه من السلطات العامة أو الأفراد أو عدم مراعاتها قواعد العدالة أثناء محاكمته كالقواعد المتعلقة بعلانية المحاكمة وتبيان التهمة الموجهة إلى المدعى عليه ومنحه الوقت الكافي للدفاع عن نفسه والسماح له باستدعاء الشهود والاستعانة بمحام والاتصال بقنصل بلاده الذي له الحق في حضور محاكمته شخصياً أو انتداب من يمثله .

ثالثاً ـ الحقوق المالية

أكثرما تبرز الحماية الدبلوماسية التي تقدمها البعثات لمواطنيها للدفاع عن حقوقهم المالية في حقلين : حقل الممتلكات وحقل العقود.

١ ـ حقل الممتلكات . ـ من المعروف أن للدولة مطلق الحق في أن تسن قوانين تمنع بموجبها تملك الأجانب العقارات أو المؤسسات في أراضيها ، أو

= السوفياتي ، في :

- A.J.I.L., Vol. 32, 1938, PP. 320 - 324.

- Lee: «Consular Law», PP. 122 - 123.

كذلك قضية Oelsmer and Sellers المتعلقة باحتجاز طالبين أميركيين لمدة /٨/ أسابيع وحرمانهما من كل اتصال مع الخارج دون توجيه أية تهمة إليهما بعد ما ضلا الطريق ودخلا المنطقة السوفياتية من برلين في ١٩٤٩/٧/٣١ ، في :

- Whiteman: «Digest», Vol. 8, 1967. P. 880.

تمنع تملكهم أنواعاً معينة منها ، كالأراضي الزراعية والمشاريع العامة والاستثمارية والصناعية . . . غير أن على الدولة في المقابل أن تحافظ على حقوق الأجانب التي سبق لها أن سمحت لهم بتملكها أو الحصول عليها . فإذا تعرضت ممتلكات أجنبي للتلف نتيجة عمل من أعمال السلطة كهدم بناء أو جزء منه لمنع انتشار حريق ، أو إتلاف ممتلكات للحفاظ على الصحة العامة ، وتمت هذه الاجراءات بناء على أمر السلطة القضائية أو الإدارية المختصة وعلى قدم المساواة مع المواطنين ، انتفت كل حاجة للحماية الدبلوماسية . أما اذا وقع التلف بشكل تعسفي من قبل رجال السلطة أمكن مطالبة الدولة المضيفة بالتعويض . وفي حال وقوعه نتيجة أعمال قام بها الأفراد فإن مسؤولية الدولة المضيفة تترتب عندما تقصر في إتخاذ الحيطة اللازمة Due diligence لمنع وقوع هذه الأعمال ، إذا كان بوسعها ذلك ، أو إذا توقعت حصوله ، أو إذا قصرت في ملاحقة الفاعلين أو معاقبتهم ، أو إذا حالت دون لجوء المتضرر الى محاكمها لتحصيل حقوقه . وفي جميع هذه الحالات تكون مسؤولية الدولة مباشرة تسمح للبعثات الدبلوماسية والقنصلية بالتدخل لحماية مصالح المتضررين من مواطنيها .

وهناك سؤال مثير يتعلق بحق الدولة في مصادرة أملاك الأجانب أو تأميمها لغايات المصلحة العامة ؟

إن بعض الدول الحديثة تؤيد ذلك وترفض دفع أي تعويض باعتبار أن الأجنبي قد استغل ثروات البلاد لفترات طويلة قبل التأميم وحقق أرباحاً تفوق التعويض المطلوب . وتذهب دول أخرى إلى القول بأن عملية التأميم أو المصادرة تشمل أملاك الأجانب والمواطنين دون تمييز ، وهذا يعفي الدولة من دفع التعويض . إلاَّ أن قواعد القانون الدولي لا تجيز للدولة مصادرة أملاك الأجانب أو تأميمها في سبيل المصلحة العامة دون مراعاة الحد الأدنى للمعاملة العادلة الذي يفرض عدم التمييز بين ممتلكات المواطنين وممتلكات الأجانب ودفع تعويض عادل . ولا يشترط أن يكون هذا التعويض مساوياً لسعر الممتلكات الفعلي وقت التأميم أو المصادرة وإنما يشترط أن لا يكون أسمياً أو رمزياً . فإذا أخلت الدولة المضيفة بهذه القواعد حق للموظف الدبلوماسي أو القنصلي التدخل لحماية حقوق المتضرر .

٢ - **حقل العقود**. - تمارس الحماية الدبلوماسية كذلك للحفاظ على حقوق مواطني الدولة الموفدة عند إخلال الدولة المضيفة بأحكام العقود الموقعة معها ، كعقود استثمار المواد الأولية والتنقيب عن البترول وعقود إنشاء الطرق والجسور . . . ، وتمنّعها من دفع التعويض الملائم مقابل خرقها لهذه الأحكام .

ولا بد لنا في هذا المجال من الاشارة الى شرط كالفو Calvo Clause الذي ورد في الكثير من العقود التي عقدت بين دول أميركا اللاتينية والعديد من الشركات الأجنبية تطبيقاً لنظرية الفقيه الأرجنتيني كالفو القائلة بتضمين العقود بين الدولة والشركات الأجنبية بنداً يعلن قبول هذه الأخيرة لاختصاص القضاء المحلي للأولى مما يعني تنازلها المسبق عن الحماية الدبلوماسية . إلاَّ أن قرارات المحاكم ولجان التحكيم اعتبرت هذا الشرط باطلاً لأن حق الحماية الدبلوماسية هو حق ممنوح للدولة ولا يحق للأفراد أن يتنازلوا عن حق ليس لهم أصلاً بموجب عقد يتم بينهم وبين الدولة المضيفة وليس للدولة صاحبة الحق في الحماية علاقة به[1] .

الفقرة الثالثة

طريقة ممارسة الحماية الدبلوماسية

على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي قبل مباشرة إجراءات الحماية الدبلوماسية التأكد من أن الشخص الذي سيتدخل لمصلحته يحمل جنسية الدولة الموفدة ، ودراسة مشكلته دراسة وافية للتأكد من عدالة قضيته ومن وجود ضرر حقيقي لحق به ناجم عن إخلال الدولة المضيفة بالحد الأدنى من المعاملة العادلة المطلوبة منها ، كما أن عليه أن يتأكد من حسن سلوك صاحب العلاقة ومن نظافة يده ، كعدم قيامه بنشاط مخالف لمبادىء القانون الدولي ، مثل تعاطي تجارة الرقيق أو المخدرات أو ما شابه ذلك ، أو كعدم قيامه بخرق حرمة

---

(١) راجع : د . محمد المجذوب : « محاضرات في القانون الدولي العام » ، كلية الحقوق ، السنة الثالثة ، ١٩٦٧ ، ص ١٥٥ ، كذلك :

Sen, B: «Handbook», PP. 316 - 317, 342.

القانون الداخلي للدولة المضيفة بمساهمته في حركة ثورية ضد الحكومة الشرعية أو في أعمال الجاسوسية . فالجاسوسية مثلاً تحول دون ممارسة البعثات للحماية الدبلوماسية باعتبار أن لا حقوق للجواسيس في القانون الدولي وبالتالي ترفض الدول المضيفة تدخل البعثات للدفاع عن مواطنيها المدانين بتهمة التجسس ، ففي أول أيار (مايو) ١٩٦٠ مثلاً أسقط الاتحاد السوفياتي طائرة استطلاع أميركية فوق أراضيه وألقى القبض على طيارها. Francis G Powers واتهمه بالتجسس ، ورفضت الحكومة السوفياتية جميع الطلبات التي تقدمت بها السفارة الأميركية في موسكو لمقابلته كما رفضت طلباً مماثلاً وجهه إليها وزير الخارجية الأميركي ، وفي ١٩ آب (أغسطس) ١٩٦٠ صدر الحكم على السيد Powers بالسجن لمدة ١٠ سنوات[١] .

كذلك يجب على الموظف القنصلي أو الدبلوماسي قبل تدخله لحماية مواطنيه تقدير انعكاسات الخطوات التي سيتخذها على العلاقات بين بلاده والدولة المضيفة وأخذ الظروف السياسية القائمة بين البلدين بعين الاعتبار[٢] .

وتتدرج إجراءات الحماية الدبلوماسية من المراجعة إلى الاحتجاج الى الادعاء .

أولاً ـ المراجعة (أو تمثيل المتضرر Representations)

إذا تبين للموظف القنصلي أو الدبلوماسي أن هناك مسألة ما تلحق ضرراً بمصالح مواطنيه عامة أو بمصالح أحدهم خاصة ، قام بلفت نظر سلطات الدولة المضيفة المختصة إما بمذكرة يوجهها إلى هذه السلطات أو بمقابلة شخصية

---

(١) راجع : Whiteman: «Digest», Vol. 8, 1967, PP. 877 - 879.

كذلك راجع قضية احتجاز الأميركي Robert Budway في تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦١ بتهمة التجسس ورفض تشيكوسلوفاكيا السماح للبعثة الأميركية بمقابلته أو الاتصال به :

Ibid, Vol. 7, PP. 632 - 633.

كذلك راجع قضية مراسل وكالة الأسوشيتد برس William N. Oatis الذي ألقي القبض عليه في تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٥١ بتهمة التجسس ولم يسمح للقنصل الأميركي بالاتصال به حتى أثناء محاكمته التي حضرها هذا القنصل عن بعد :

Lee: Consular Law, P. 125.

(٢) راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » ، دار اليقظة العربية ، ١٩٧٣ ، ص ٢١٩ .

يجريها مع مسؤوليها من أجل عرض الوقائع وتبيان الأضرار والسعي الى تصحيح الوضع ، على أن يتحاشى خلال اتصالاته إستعمال العبارات الجافة التي قد تؤدي الى عكس المبتغى وأحياناً إلى الاساءة إلى العلاقات بين الدولتين[1] . ومثالنا على المسائل التي تمس مصالح المواطنين عامة توقع صدور قانون يمس المصالح التجارية والاقتصادية لمواطنيه كقوانين التأميم ، أو توقع قيام اعمال عنف أو اعتداء على هؤلاء المواطنين أو ممتلكاتهم بسبب مشاعر عدائية تنتشر بين الجماهير بمناسبة أحداث معينة . . ومثالنا على المسائل الخاصة مصادرة أملاك مواطن ما أو إلقاء القبض عليه بشكل تعسفي أو منعه من العودة الى الدولة المضيفة .

وتشمل المراجعة ، حق الاتصال بالقضاة والاطلاع على التحقيقات وحضور المحاكمة . ففي عام ١٩١٠ طلب القنصل الأميركي العام في مدينة مكسيكو مقابلة قاض للبحث معه في قضية أميركي موقوف ، فرفض القاضي مقابلته بصفته الرسمية ووافق على مقابلته بصفته الشخصية مما دفع الخارجية الأميركيةالى التأكيد ان القانون الدولي والممارسة الدولية يقرّان للقنصل بصفته الرسمية ، حق الاتصال بالقضاة للدفاع عن حقوق مواطنيه في قضايا عالقة أمامهم . كذلك أكدت الوزارة عينها عام ١٩١٢ حق الموظف القنصلي في الاتصال بقضاة التحقيق للحصول على معلومات حول القضايا المتعلقة بمواطنيه والتي تكون عالقة أمامهم[2] .

ومن جهة أخرى نشير إلى ما ذكرناه سابقاً من أن اتصال الموظف القنصلي ينحصر بالسلطات المحلية المختصة في منطقته القنصلية . أما الموظف الدبلوماسي فيتصل عادة بوزارة خارجية الدولة المضيفة ، إلاّ أن له أثناء ممارسته المهام القنصلية الحق في الاتصال بالسلطات المختصة الأخرى مباشرة . وإذا لم تقترن مراجعة الموظف القنصلي بنتيجة إيجابية ، إما لخروج القضية عن اختصاص السلطات المحلية أو لعدم تجاوبها معه ، رفع الموضوع

---

(١) Stuart: «Practice», P. 324.

(٢) Hackworth: «Digest», Vol. 4, 1942, PP. 826, 828.

راجع كذلك المادة /١٧/ من الاتفاقية القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ التي تقر للبعثات بحق الاتصال بالسلطات القضائية مباشرة ، أو الكتابة إليها ، وفي هذه الحالة الأخيرة على السلطات القضائية الإجابة خلال فترة معقولة .

الى البعثة الدبلوماسية التابع لها لكي تقوم بدورها بالاتصال بـالسلطات المركزية . أما في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية فيحق للموظف القنصلي الاتصال مباشرة بهذه السلطات.

ثانياً ـ الاحتجاج Protests

إذا لم تؤد المراجعة إلى نتيجة وتبين للموظف الدبلوماسي أو القنصلي أن سلطات الدولة المضيفة قد تصرفت بشكل تعسفي أو بطريقة تتعارض مع مبادىء القانون الدولي ومستلزمات العدالة ، تقدم من هذه السلطات ، بعد الحصول على موافقة دولته ، بمذكرة احتجاج على تصرفاتها يطلب فيها العدول عنها واحقاق الحق . ففي حالة احتجاز مواطن دون مبرر مثلاً أو إساءة معاملته أثناء الاحتجاز وفشل المراجعة لإطلاق سراحه أو تحسين معاملته ترفع البعثة مذكرة احتجاج الى الدولة المضيفة تطلب فيها التدخل لتصحيح الوضع ومعاقبة المسؤولين . ولقد أكد وزير الخارجية الأميركي عام ١٨٩٥ حق الموظف القنصلي في الاحتجاج لدى السلطات الكوبية على إيقاف مواطن اميركي مدة طويلة دون تقديمه للمحاكمة معتبراً أن هذا الحق يقره القانون الـدولي والمعاهدات القنصلية وأنه لا يقتصر على البعثات الدبلوماسية[1] .

ثالثاً ـ الادعاء Claims

إذا لم يؤد الاحتجاج إلى نتيجة كان للدولة الموفدة أن تتقدم من سلطات الدولة المضيفة بواسطة ممثلها الدبلوماسي ، أو القنصلي في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية ، بادعاء تطلب منها فيه إعادة الأمور الى نصابها إذا كان ذلك ممكناً أو دفع تعويض ملائم أو الاثنين معاً . فاذا فشل الادعاء وعجزت الدولة الموفدة عن تحصيل حقوق مواطنيها كان الحل باتباع الطرق التي يقرها القانون الدولي كاللجوء إلى محكمة العدل الدولية[2] أو إلى التحكيم . إلا أن على

---

(١) Stuart: «Practice», P. 324.

(٢) في عام ١٩٥٤ تقدمت الولايات المتحدة بدعوى إلى المحكمة الدولية ضد الاتحاد السوفياتي وهنغاريا لمخالفتهما قواعد العدالة وارتكابهما فعلاً دولياً غير قانوني International Il[illegible]al Act باحتجاز أفراد طاقم طائرة أميركية أرغمت عام ١٩٥١ على الهبوط في هنغاريا ومنعهم من =

الدولة الموفدة قبل اللجوء الى اقامة دعوى دولية أن تتأكد من أن صاحب العلاقة قد استنفد جميع طرق المراجعة المتاحة له بموجب القانون الداخلي للدولة المعتدية . وقد تقوم دولة المواطن المتضرر باتخاذ إجراءات إنتقامة ضد الدولة المعتدية تهدف إلى إلزامها باحقاق الحق . ففي تشرين الثاني (نوفمبر) عام ١٩٤٩ مثلاً ألقت هنغاريا القبض على مواطن أميركي اسمه Robert vogeler وحرمته من كل إتصال بعائلته أو بالقنصلية الأميركية ، كما امتنعت عن إعطاء هذه القنصلية أية معلومات صحيحة عن مكان وجوده مما دفع الولايات المتحدة إلى إقفال القنصليتين المجريتين في نيويورك وكليفلاند ومنع رعاياها من السفر إلى هنغاريا . وقد عادت عن جميع هذه الاجراءات بعد الافراج عن المحتجز عام ١٩٥١[١] .

وقد يهدف إدعاء الدولة ، إلى حماية مصالح مواطنيها عامة لا مصالح فرد معين ، فقد أكد سايروس فانس Cyrus Vance وزير الخارجية الأميركي في رسالة وجهها الى رئيس مجلس النواب في الكونغرس الأميركي في ١٩٧٧/٣/٤ « إن حوالى ١٥٠٠ أميركي قد احتجزوا في المكسيك بين ١٩٧٥/٧/١ و١٩٧٧/١/١٥ ، وتعرض بعضهم للمعاملة السيئة والإهانة الجسدية أحياناً إضافة الى تلكؤ السلطات المكسيكية في إعلام البعثات الأميركية المختصة بالاحتجاز . ودفعت هذه الأحداث السفارة الأميركية في العاصمة والقنصليات الأميركية في المدن الأخرى الى مراجعة المسؤولين وتقديم الاحتجاجات اليهم شفهياً وخطياً ولكن دون جدوى ، مما اضطر الحكومة الأميركية إلى مناقشة المسألة مع المسؤولين المكسيكيين على أعلى المستويات وقد أدى ذلك إلى نتائج حسنة في العاصمة فقط بينما استمر الوضع على حاله في الأقاليم وما زالت المساعي ناشطة مع الحكومة المكسيكية الجديدة للتوصل الى نتيجة في القريب خاصة وان الرئيس Lopez Portillo متفهم للموضوع »[٢] .

= الاتصال بالخارج أو إتصال البعثة الأميركية بهم . وقد أفرج عنهم بعد شهر ونصف من محاكمة افتقرت إلى أبسط قواعد العدالة وبعد إلزامهم بدفع مبلغ مالي كبير . راجع :

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, PP. 627 - 629.

(١) Ibid, PP. 629 - 632.

(٢) A.J.I.L., Vol. 71, 1977, PP. 522 - 523.

النبذة الثانية

شؤون التركات ورعاية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية وتمثيل الغائبين ومساعدة المعوزين

الفقرة الأولى

شؤون التركات والإرث

Estates and Succession

قد يحدث أن يموت مواطن لدولة ما في دولة أخرى أثناء إقامته فيها أو مروره في أراضيها تاركاً وراءه ممتلكات وأموالاً دون وجود وارث له فيها أو ممثل شخصي يرعى مصالحه ، كما قد يحدث أن يموت شخص يحمل جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة ويكون ورثته أو الموصى-لهم غير موجودين في هذه الدولة مما يعرض مصالحهم للخطر . فما هو دور البعثات القنصلية في مثل هذه الحالات ؟ وهل يمكنها التدخل لحماية حقوق مواطنيها ؟ وما هي القواعد التي تخضع لها ؟ وما هي الاجراءات التي يمكنها اتخاذها للحفاظ على هذه الحقوق ؟

من تاريخ العلاقات القنصلية يتبين ان القناصل قد مارسوا منذ قرون عدة مهام متعددة تتعلق بالتركات وإدارتها . ففي العصور القديمة كان القناصل هم المسؤولين الرئيسيين عن تسلم تركة مواطنهم المتوفى وإدارتها ، إلاّ أن التطور الذي عرفته نظرية سيادة الدولة على اقليمها أدى الى تقليص دور القناصل في هذا المجال من دور المدير الكامل للتركة الى دور المساهم في الاجراءات التي تتخذها الدولة المضيفة لإدارتها[1] . إلاّ أن هذا التطور السلبي في مدى تدخل

---

(١) راجع : - Boyd, W.L.: «Consular Functions in Connection with Decedent's Estates», Iwa Law Review, Vol. 47, 1962, P. 823.

- Dalloz: «Droit International», 1968, PP. 556 - 557.

كذلك راجع المقارنة بين أحكام المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٧٨٨ التي تمنح القناصل صلاحيات واسعة في هذا المجال وأحكام المعاهدة الأميركية ـ الكولومبية لعام ١٨٥٠ والأميركية ـ الأرجنتينية لعام ١٨٥٣ اللتين حدتا من صلاحية القناصل لمصلحة سلطات الدولة المضيفة . وذلك في مقالة :

Bishop, William: «General Course of Public Int. Law», R.C.A.D.I., Tome 115, 1965 - 2, P. 379.

القناصل في شؤون التركات قد صاحبه تطور إيجابي بالنسبة الى الحالات التي يمكنهم التدخل فيها ، فبينما اقتصر تدخلهم في الماضي على شؤون التركات التي تنجم عن وفاة أحد مواطنيهم في منطقتهم القنصلية ، أصبح بامكانهم ، خاصة في النصف الثاني من القرن العشرين أن يتدخلوا في التركات الموجودة في منطقتهم القنصلية والتي يكون لأحد مواطنيهم مصلحة فيها بصفته وارثاً أو موصى له بقطع النظر عن جنسية المتوفى . وبكلمة أخرى إتسع نطاق الرابطة القانونية التي تجيز للقنصل التدخل في شؤون التركات والتي كانت مقتصرة على حمل المتوفى جنسية دولة القنصل ، لكي تشمل حالة حمل الوارث أو الموصى له لهذه الجنسية[1] .

وسنحاول أن نحدد أولاً القواعد العامة التي تنظم حق البعثات القنصلية في التدخل في شؤون التركات على ان نتناول فيما بعد الاجراءات التي يمكنها اتخاذها للحفاظ على حقوق مواطنيها .

أولاً ـ القواعد العامة لتدخل البعثات القنصلية في شؤون التركات

١ ـ حق التدخل حق ثابت في القانون الدولي . ـ إن حق البعثات القنصلية بالتدخل في شؤون التركات لحماية حقوق مواطنيها هو حق ثابت لها يقره القانون الدولي . ولهذا يمكنها ممارسة وظائفها في هذا المجال ، ضمن حدود معينة ، ودون وجود نص في معاهدة قنصلية أو في القانون الداخلي للدولة المضيفة يجيز لها ذلك . فعلى الرغم من أن بعض الآراء في السابق قد أكدت أن لا حق للقناصل بالتدخل لدى محاكم الدولة المضيفة وسلطاتها الأخرى للدفاع عن حقوق مواطنيهم دون وجود نص تعاهدي ودون الالتفات الى وجود معاملة مماثلة[2] ، فإن الغالبية العظمى من الآراء قد اجمعت على أن حق

---

(١) راجع المادة /٨٨/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ ، والمادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ البريطانية للعام عينه . كذلك راجع :

- Boyd: op. cit, P. 932.

- Lee: «Consular Law», P. 138.

(٢) وهذا ما قالت به المحكمة العليا في الأرجنتين في ١٩٤١/٨/١٣ في قضية :

«Re Maria Beatriz De Valle Inclan», Annual Digest, 1941 - 1942, Case 124.

وما ذهبت إليه المحاكم الانكليزية عام ١٨٣٩ في قضية : =

القناصل في التدخل في شؤون التركات للدفاع عن مصالح مواطنيهم الطبيعيين والمعنويين في حالة عدم تمكن الوارث أو الموصى له من الدفاع عن مصالحه بسبب وجوده خارج الدولة المضيفة أو بسبب مرضه أو قصوره أو عدم أهليته أو وجوده في السجن وعدم وجود ممثل قانوني له ، هو حق ثابت يقره القانون الدولي العرفي الذي يتيح للبعثات القنصلية الحد الأدنى من الصلاحيات التي لا تتعارض مع سيادة الدولة المضيفة ، كحقها في الحصول على المعلومات المتعلقة بالتركة وحقها في التدخل لدى المحاكم والسلطات المختصة في هذه الدولة والطلب منها إتمام معاملة حصر الإرث وجردة مخلفات المتوفى وتعيين مدير للتركة واتخاذ كافة الإجراءات القانونية للمحافظة عليها وإدارتها وتوزيعها والمشاركة في وضع الأختام وفي الاشراف على إدارة التركة وتصفيتها ، والقيام بتعيين ممثلين لأصحاب العلاقة أمام السلطات الإدارية والقضائية ، وذلك ريثما يتقدم هؤلاء بأنفسهم للدفاع عن مصالحهم ، كما يمكن للبعثة أن تقبل ما تودعها إياه سلطات الدولة المضيفة من أموال لحفظها للورثة . أما المسائل التفصيلية المتعلقة بادارة التركة وتسديد الديون وتحصيل الحقوق والتصفية وتوزيع الأنصبة إلخ . . . فانها تدخل في اختصاص السلطات المحلية ولا يمكن للموظفين القنصليين ممارستها إلّا إذا أجازت لهم ذلك المعاهدات القنصلية أو قوانين الدولة المضيفة ونظمها[1] . ولقد أكد وزير الخارجية الأميركي Pickering عام ١٧٩٩ إن للقناصل حقاً ثابتاً تقره الأمم المتمدنة

= Asprinwall V. The Queen's Proctor, B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, PP. 280 - 281.

راجع كذلك .

- Dalloz: «Droit International», 1968, P. 556, Parag. 273.
- Lee: «Consular Law», P. 141.

(١) راجع الفقرة /١٤/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2 P. 8.

كذلك راجع :

- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I, Tome 106, PP. 400 - 401 .
- Boyd: op. cit, PP. 823 - 827.
- Dalloz: op. cit, PP. 856 - 862.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 658.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 856 - 862.

يتيح لهم التدخل لحماية مصالح مواطنيهم في شؤون التركات . واعتبر وزير الخارجية الأميركي Marcy عام ١٨٥٥ أن مسؤولية القناصل في هذا المجال مسؤولية مقدسة(١) . كما أيدت المحاكم الأميركية في قرارات عدة هذا الحق الثابت(٢) .

٢ ـ **الموظف القنصلي يمارس مهامه دون حاجة إلى وكالة.** ـ يمارس الموظف القنصلي حقه بالدفاع عن مصالح مواطنيه في شؤون التركات ويمثلهم دون حاجة إلى وكالة خاصة أو تفويض منهم، إذ يفترض وجود الوكالة أو التفويض الى أن يتقدم أصحاب العلاقة بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم للدفاع عن حقوقهم ، وبالتالي يعتبر القنصل محامياً دولياً لمواطنيه International attorney(٣) له أن يراجع السلطات المختصة وأن يرفع الدعاوى شرط أن لا يتذرع خلال ذلك أو خلال إدارته للتركة أو تصفيته لها بحصانته القضائية الممنوحة له بالنسبة إلى أعماله الوظيفية (٤) باعتبار أنه يمثل خلال ممارسة هذه المهام مصالح خاصة لا مصالح عامة تتعلق بدولته ، وبالتالي فإنه يخضع لاختصاص القضاء المحلي كأي مدير خاص للتركة أو منفذ

---

(١) - Stuart: «Practice», P. 336.

(٢) راجع القرارين الصادرين عن محكمة :New York Surrogate Court, Brox County
ـ الأول عام ١٩٥٥ في قضية:
«Re Bedo's Estate»; A.J.I.L.., Vol. 49, 1955, P. 850 and Int. Law Reports, Vol. 22, P. 551.
ـ والثاني عام ١٩٥٨ في قضية :
«Bajkic Estate»; Int. Law Reports, Vol. 26, 1963, P. 547.

(٣) راجع المادة /٢٠/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ (الفقرة الأولى) ، والفقرة /١٤/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥/ من مشروعها (U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 8) . وهذا ما أكدته عام ١٩٥٢ محكمة استئناف كاليفورنيا في قضية :
«Re Arbulich's Estate», A.J.I.L., Vol. 47, 1953, P. 325.
وما أكدته محكمة New York Surrogate Court عام ١٩٦١ في قضية :
«Re Carizzo's Estate»; Int. Law Reports, Vol. 32, London, 1966, PP. 335 - 337.

(٤) راجع :
ـ الفقرة الرابعة من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة الرابعة من المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ المادة /٢٧/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

للوصية . ولكن لا يمكن للمحكمة أن تطلب منه إبراز أي مستند يتعلق بمحفوظات البعثة كالمراسلات المتبادلة بينه وبين دولته حول موضوع التركة[1] . أما في الحالات التي يتدخل فيها القنصل للدفاع عن حقوق مواطنيه بشكل محدود كمراجعته القضاء لتعيين مدير للتركة أو لاتّخاذ الاجراءات التحفظية ، دون أن يصل تدخله إلى حد ممارسة أعمال إدارة التركة بصفته مديراً لها أو منفذاً للوصية فإنه يحتفظ ، في رأينا ، بحصانته القضائية عن هذه الأعمال التي يمارسها بصفته الرسمية وتدخل في صلب مهامه الوظيفية المتعلقة بحماية مصالح مواطنيه ورعايتها[2] .

٣ ـ شروط تدخل الموظف القنصلي في شؤون التركات . ـ يخول التعامل الدولي والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية للدول ، بشكل عام ، القناصل العامين والقناصل ونواب القناصل فقط ، دون الوكلاء القنصليين ، الحق في التدخل للدفاع عن حقوق مواطنيهم في شؤون التركات الموجودة في المنطقة القنصلية[3] في حال عجز هؤلاء المواطنين عن تولي ذلك بأنفسهم لأي سبب من الأسباب . ويتم هذا التدخل في حالة أو أكثر من الحالات التالية[4] :

أ ـ جنسية المتوفى هي الرابط القانوني الذي يجيز للبعثة التدخل . ـ إذا كانت التركة الموجودة في المنطقة القنصلية تعود لمواطن متوفي من مواطني الدولة الموفدة وليس له في الدولة المضيفة ممثل قانوني كمنفذ للوصية أو مدير للتركة أو وريث أو موصى له ، قام الموظف القنصلي بالتدخل للمحافظة على التركة والحقوق المرتبطة بها[5] . ويجب على الدولة

---

(١) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 671.

(٢) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » . المذكور . ص ٨١٣ .

(٣) راجع : Dalloz: «Droit Int. », P. 557, Parag. 284 - 286.

(٤) راجع : Maresca Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions des Consuls en Matiére de Droit Privé»R.C.A.D.I., Vol. 134, 1971 - 3, PP. 150 - 151.

(٥) وهذه الحالة نصت عليها معاهدات قنصلية عدة نذكر منها :
ـ المادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية الايطالية ـ التركية لعام ١٩١٩ .
ـ المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الايطالية لعام ١٩٥٥ . =

المضيفة أن تعلم البعثة القنصلية بوفاة أي من مواطنيها بسرعة وتودعها شهادة وفاته وتعلمها بوجود وصية له ، إذا ما وجدت ، وتخبرها بالاجراءات التي اتخذتها أو ستتخذها للحفاظ على تركته . كذلك يجب على البعثة اذا هي علمت أولاً بالوفاة إعلام سلطات الدولة المضيفة بذلك(١) . وحصول الوفاة خارج أراضي الدولة المضيفة لا يحد من صلاحية البعثة القنصلية بالتدخل ما دامت التركةو موجودة في منطقتها القنصلية(٢) .

ب ـ جنسية الورثة أو الموصى لهم هي الرابط القانوني الذي يجيز للبعثة التدخل. ـ إذا كان لأحد مواطني الدولة الموفدة مصلحة في التركة الموجودة في المنطقة القنصلية للبعثة بصفته وارثاً أو موصى له ، حق للبعثة القنصلية التدخل للدفاع عن مصالحه في حال عدم وجوده في أراضي الدولة المضيفة أو قصوره أو عدم أهليته أو وجوده في السجن ، شرط عدم وجود ممثل قانوني له ، وإلى أن يتم تعيين مثل هذا الممثل أو يتقدم صاحب العلاقة الغائب شخصياً للدفاع عن حقوقه ، وذلك بقطع النظر عن

= ـ المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الايطالية ـ الصومالية لعام ١٩٦٠ .
ـ المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
ـ المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ الفقرة الخامسة من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .

(١) راجع :
ـ الفقرة الأولى من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .
ـ المادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .
ـ المادة /٢١/ من المعاهدة اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ المادة /١٧/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية .
كذلك راجع :

- Dalloz: «Droit Int.», P. 557, sec. 2.
- Hyde: «International Law», Vol. 2, 1951, P. 1346.

(٢) راجع قرار الحاكم المنفرد في بيروت ، الغرفة المدنية الأولى ، رقم ٢٦٦ ، تاريخ ١٩٥٦/٢/٢٩ ، الذي أقرّ للقائم بالأعمال القنصلية في السفارة التركية في بيروت بحق طلب تعيين حارس قضائي على تركة مواطن تركي موجودة في لبنان على الرغم من أن وفاة صاحب العلاقة قد حصلت خارج لبنان (النشرة القضائية ، ١٩٥٦ ، اجتهادات المحاكم ، ص ٤٠٥) .

جنسية المتوفى ومكان اقامته . ولقد ذهبت بعض الاجتهادات الى القول بحق البعثة القنصلية بالتدخل في شؤون التركات إذا ما توافر لديها ما يدعوها إلى الاعتقاد بأن أحداً من مواطنيها الذين لا يمكنهم الدفاع عن مصالحهم لأي سبب من الأسباب ، قد يكون وارثاً . وهذا ما يعرف بنظرية الورثة المزعومين أو المفترضين[1] . إلا أن الاتجاه الغالب يجيز للمحاكم عدم القبول بتدخل الموظفين القنصليين إذا ما تبين لها أن الوارث المفترض لا حق له في الواقع في الإرث[2] . وسبق أن أوضحنا أن اعتماد جنسية الوارث كرابطة قانونية تجيز للقنصل التدخل هو تطور حديث إيجابي في حقل العلاقات القنصلية برز في المعاهدات القنصلية الثنائية التي عقدت في النصف الثاني من القرن العشرين[3] . وغالباً ما تلزم هذه المعاهدات الدولة المضيفة بإعلام البعثة القنصلية المختصة بافتتاح أية تركة ترى أن لأحد مواطني الدولة الموفدة مصلحة فيها[4] .

ويهمنا أن نشير إلى أن الكثير من الدول تجيز للموظف القنصلي التدخل في شؤون التركات في الحالتين المذكورتين ، أي عند توافر إحدى

---

(١) ففي دعوى Beiter ضد القنصل الروسي العام عام ١٨٧٤ أقرت محكمة التمييز الفرنسية أنه لا يجب على القنصل عند التدخل في شؤون التركة إثبات وجود ورثة أكيدين من مواطنيه لأن تدخله يقصد به حماية حقوق غير مؤكدة . راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم ، قانون السلام » . المذكور . ص ٨١٥ .

(٢) Lee: «Consular Law», P. 15.

(٣) راجع :
- المادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام ١٩٥١ .
- المادة /٢٣/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الايطالية لعام ١٩٥٤ .
- المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السويدية لعام ١٩٥٥ .
- والفقرة (٢ - أ) من المادة /٣٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- والفقرة (ز) من المادة /٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية .

(٤) راجع :
- الفقرة الأولى من المادة /٣٥/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة (ب) من المادة /١٧/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- المادة /٢٤/ من المعاهدة اليوغسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .

راجع كذلك :

Dalloz: «Droit Int.», P. 557, Parag. 283.

الرابطتين القانونيتين ، فيكون له الحق في التدخل بناء لكون المتوفى يحمل جنسية الدولة الموفدة اذا توافرت شروط هذا التدخل ، كما يكون له الحق في التدخل لكون أحد الورثة يحمل جنسية الدولة الموفدة بقطع النظر عن جنسية المتوفى ، إذا توافرت شروط هذه التدخل كذلك[1] .

جـ ـ وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة اثناء مروره أو وجوده العرضي في الدولة المضيفة. ـ ففي هذه الحالة تقوم السلطات المختصة في هذه الدولة بإعلام البعثة القنصلية المختصة بالوفاة وتدعوها لتسلم منقولات المتوفى وحفظها تمهيداً لنقلها الى ذويه مع مراعاة أحكام القوانين الداخلية المعمول بها في هذا المجال[2] .

٤ ـ أنواع المعاهدات القنصلية المتعلقة بشؤون التركات. ـ من العودة إلى أحكام المعاهدات القنصلية المتعلقة بشؤون الإرث يمكن تصنيف هذه المعاهدات بأنواع ستة[3] :

(أ) المعاهدات التي تتيح للقناصل التدخل مباشرة لإدارة تركة المتوفى من مواطنيه دون الالتفات الى رغبات الورثة[4] .

(ب) المعاهدات التي تجيز تسليم منقولات التركة للقناصل واخضاع غير المنقول لاختصاص الدولة المضيفة[5] .

---

(١) راجع مثلاً المادتين ٢٣ و ٢٥ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ ، والمادة /٣٨/ معطوفة على المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٩ .

(٢) راجع :

ـ الفقرة الخامسة من المادة /٢٣/ من المعاهدة القنصلية الايطالية ـ البريطانية لعام ١٩٥٤ .

ـ المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ النمساوية لعام ١٩٥٩ .

ـ الفقرة الخامسة من المادة /٣٨/ من المعاهدة الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

ـ الفقرة الرابعة من المادة /٣٥/ من المعاهدة الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

ـ المادة /١٨/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٣) راجع :

- Lee: «Consular Law», PP. 141 - 149.

- Sen, B: «Handbook», PP. 237 - 238.

(٤) كالمعاهدة السوفياتية ـ الألمانية لعام ١٩٢٥ ، والسوفياتية ـ التشيكية لعام ١٩٣٥ .

(٥) كالمعاهدة السوفياتية ـ التشيكية لعام ١٩٣٥ ، وغالبية المعاهدات المعقودة بين الدول الاشتراكية .

(جـ) المعاهدات التي تجيز تسليم المنقولات من التركة الى الدولة الموفدة في حال عدم وجود وارث واخضاع بقية التركة للقوانين المحلية للدولة المضيفة[1] .

(د) المعاهدات التي تجيز للقناصل إدارة التركات اذا لم يتخذ الورثة خطوات لتعيين من يمثلهم في هذا المجال[2]

(هـ) المعاهدات التي تجيز للقناصل التدخل في شؤون التركات في الحدود التي تجيزها القوانين المحلية[3] .

(و) المعاهدات التي تجيز للقناصل حق الرقابة والإشراف على التركات وتترك حق إدارتها للسلطات المحلية[4] .

ثانياً ـ إجراءات تدخل البعثات القنصلية في حالات الوفاة وتحرير التركات

قد يرغب أهل المواطن المتوفى في المنطقة القنصلية وورثته في نقل جثمانه إلى وطنه الأم . وهذا يستدعي بالطبع تدخلاً من الموظف القنصلي لترتيب هذا النقل ، كما تستدعي صيانة حقوق الورثة قيام هذا الموظف باجراءات معينة . وسنتناول إجراءات نقل الجثمان وإجراءات التدخل في شؤون التركات والقواعد المعمول بها في هذا المجال في لبنان بشكل خاص .

١ ـ **إجراءات نقل الجثمان** . ـ عند وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة في

---

(١) راجع المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .

(٢) راجع :
- ـ المادتين ٢٩ و ٣٠ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الفرنسية لعام ١٩٥١ .
- ـ المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٣ .
- ـ المعاهدة بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام ١٩٤٨ .

(٣) راجع :
- ـ المادة /٢٤/ من المعاهدة القنصلية الألمانية ـ الأميركية لعام ١٩٢٣ .
- ـ المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفنلندية لعام ١٩٣٤ .
- ـ المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٤) كالمادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ وبعض المعاهدات القنصلية الحديثة الأخرى .

منطقة قنصلية ما لأي سبب من الأسباب يقوم أقارب المتوفى ، في حال وجودهم ، بإعلام البعثة القنصلية بهذه الوفاة ، كما تقوم بذلك سلطات الدولة المضيفة . ويتم إيداع البعثة شهادة وفاة تصدرها السلطات المحلية يعين فيها اسم المتوفى وجنسيته ومكان حصول الوفاة وزمانها وأسبابها . وترفق عادة بتقرير من الطبيب الشرعي يثبت أسبابها ، ويإذن بالدفن . وإذا نجمت الوفاة عن حادث يرفق بها تقرير الشرطة . ويحق للبعثة ، عند شكها في حدوث الوفاة عن فعل جنائي ، أن تطلب تشريح الجثة ، وتتابع التحقيق ، وتحيط البعثة الدبلوماسية التابعة لها ووزارة خارجيتها بالموضوع وبنتائج التحقيق . ويقوم الموظف القنصلي بالمشاركة في مأتم المتوفى وفي حضور إجراءات الدفن أو يكلف من ينوب عنه ، ثم ينظم وثيقة وفاة يودعها السلطات المختصة في بلاده بواسطة وزارة خارجيته وفقاً لما سنراه عند بحثنا وثائق الأحوال الشخصية . وتوجب التعليمات القنصلية لدول عدة قيام بعثاتها بإبلاغ وزارة الخارجية برقياً بوفاة أي مواطن من مواطنيها ، كما تنص على تولي هذه البعثات إدارة المقابر العائدة لمواطنيها في هذه المنطقة[1] .

وقد يرغب أهل المتوفى أو ورثته ، سواء أوجدوا في الدولة المضيفة أم لا ، بنقل جثمانه إلى وطنه الأم ، ففي هذه الحالة تفرض الأنظمة الصحية والجمركية المحلية والعالمية إتخاذ إجراءات معينة تتلخص بما يلي[2] :

(أ) تحنيط الجثمان وإعداده بطريقة تحول دون تحلله .

(ب) وضعه في صندوق من الصفيح يرش داخله بدواء معقم ويتم لحامه أمام الموظف القنصلي المختص كي يتأكد من أن الصندوق لا يحتوي سوى جثمان المتوفى وأن هذا الجثمان هو جثمانه لا جثمان شخص آخر[3] ، ثم يوضع صندوق الصفيح في صندوق خشبي يتم إغلاقه

---

(١) كالتعليمات البريطانية مثلاً . راجع :

Lee: «Consular Law», P. 133.

(٢) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » المذكور ص ٣٨٦ ـ كذلك :

Stuart: «Practice», PP. 337 - 338.

(٣) حدث أن أرسل قنصل دولة شرقية في لبنان إلى دولته جثمان شخص آخر غير جثمان مواطنه =

بإحكام ويلف بشريط ويختم بالشمع الأحمر بخاتم البعثة القنصلية . وعدم وجود هذا الختم قد يؤدي الى فتح الصندوق من قبل السلطات الجمركية في الدولة المرسل اليها ، فور وصول الجثمان إلى أراضيها ، للتأكد من عدم استعماله للتهريب .

(جـ) تنظم البعثة محضراً بنقل الجثمان يذكر فيه اسم المتوفى وجنسيته وسنّه وأسباب الوفاة ومكانها وزمانها ، ويشار فيه إلى أن الجثمان قد تم إعداده وفقاً للأنظمة الصحية الدولية ، وأن سبب الوفاة ليس مرضاً معدياً كالكوليرا والتيفوس الخ . . .[1] . وأن الصندوق قد تم إقفاله أمام القنصل وختم بخاتم البعثة وأنه لا يحتوي سوى جثمان المتوفى . ويرفق بالمحضر نسخة من شهادة الوفاة والإذن بالدفن إضافة الى بوليصة الشحن بالسفينة أو الطائرة . ولا يستوفى عادة عن هذه المعاملات أي رسم قنصلي .

وقد ينقل بدلاً من الجثمان رماده بعد حرقه إذا رغب في ذلك أهل المتوفى أو إذا أوصى المتوفى به وكانت أنظمة الدولة المضيفة تجيز ذلك . وتنظم البعثة القنصلية في هذه الحالة محضراً يبين اسم المتوفى ومكان وزمان وفاته وأسبابها وتاريخ حرق الجثمان وأن الرماد هو رماد المتوفى . ويوضع الرماد في طرد يتم إقفاله وختمه بخاتم البعثة ترفق به شهادة الوفاة والمحضر وبوليصة الشحن إلخ . . . هذا إذا لم يتسلمه أهل المتوفى مباشرة لنقله معهم .

٢ ـ إجراءات التدخل في شؤون التركات . ـ إن مدى حق القنصل في التدخل في شؤون التركات للدفاع عن مصالح مواطنيه متى توافرت له شروط هذا التدخل يحددها القانون الدولي العام والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية لكل من الدولتين الموفدة والمضيفة[2] . وعلى الموظف

= المتوفى . راجع كتاب داوود محمود رامز : « القنصل » ، بغداد ، ١٩٦٤ ، ص ٨٦ .

(١) إذا كان سبب الوفاة مرضاً يهدد بانتشار وباء وجب على الموظف القنصلي أن يرفض نقل الجثمان إلى دولته .

(٢) وعلى الموظف القنصلي أن يطلع على القواعد المعمول بها في الدولة المضيفة في حقل القانون الدولي الخاص لمعرفة المحكمة الصالحة للنظر في دعاوى الإرث ، والقانون الذي يرعى مسائل الإرث . فالمحكمة المختصة في لبنان مثلاً هي محكمة محل افتتاح التركة مع استثناء =

القنصلي عند مباشرة مهامه معرفة صلاحياته في هذا المجال بالإطلاع على التعليمات القنصلية للدولة الموفدة وقوانينها الداخلية ومدى إمكان تطبيق الصلاحيات المخولة له في ضوء ما تنص عليه قوانين الدولة المضيفة ونظمها وأحكام المعاهدة القنصلية المعقودة بين الدولتين في حالة وجودها . وإذا تضمنت هذه المعاهدة شرط الدولة الأكثر رعاية وجب الرجوع إلى أحكام المعاهدات الأخرى في الدولة المضيفة للاستفادة من أحكامها . أما في حال عدم وجود معاهدة أو عدم وجود نص فيها أو في القانون الداخلي للدولة المضيفة يجيز تدخل القناصل في شؤون التركات ، فلهم اعتماد ما يقره القانون الدولي العرفي واتفاقية فيينا القنصلية من اختصاصات تشكل الحد الأدنى اللازم لحماية مصالح مواطنيهم والدفاع عنها بشكل لا يتعارض مع سيادة الدولة المضيفة ، وفقاً لما ذكرناه عند بحثنا القواعد العامة لتدخل البعثات في شؤون التركات .

بناء عليه يمكن القول أن إجراءات تدخل القناصل في شؤون التركات قد تتسع لتشمل حق الإدارة الكاملة للتركة أو تضيق لتقتصر على حق الإدارة الجزئية لها أو على حق الإشراف على هذه الإدارة التي يتولاها شخص تختاره السلطات المختصة في الدولة المضيفة . ويمكن إيجاز خطوات تصفية التركة التي يقوم بها القناصل كلياً أو جزئياً ، بأنفسهم أو بواسطة من ينتدبونه ، أو التي يساهمون فيها عن طريق الإشراف على الأعمال التي تقوم بها السلطات المختصة في الدولة المضيفة بما يلي[1] :

= الحقوق العقارية التي تخضع للمحكمة القائمة في مكان وجود العقار . وتفتح التركة في محل إقامة المورث عند وفاته . أما القانون الذي يرعى الإرث فهو القانون الشخصي أو الوطني للمورث أي قانون الدولة الموفدة ، سواء أكان الإرث متعلقاً بعقار أو بمنقول . راجع كتاب الدكتور أدمون نعيم : «الموجز في القانون الدولي الخاص»، بيروت ، ١٩٦٧ ، ص ١٦٩ و ١٨٨ .

(١) راجع :

Maresca Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions des Consuls en Matiére de Droit Privé», R.C.A.D.I, Vol. 134, 1971 - 3, P. 152.

كذلك راجع حول اختصاصات القناصل الفرنسيين :

Dalloz: «Droit International», PP. 558 - 560.

وحول اختصاصات القناصل البريطانيين راجع : =

(أ) **الإجراءات التحفظية والجردة.** - فور معرفة الموظف القنصلي بالوفاة يقوم بحضور مندوب عن السلطات المختصة في الدولة المضيفة ، أو بالعكس ، بتسلم المنقولات الثمينة والأموال النقدية والحاجات الشخصية الخ . . . العائدة للمتوفى ويودعها في مكان أمين كصندوق البعثة مثلاً ، ويضع الأختام على ممتلكاته وينظم محضراً بالموجودات جميعها يوقعه ومندوب السلطات المحلية ، ويعمل على تعيين حافظ للتركة أو مدير لها ويبلغ الورثة بافتتاح التركة ويعلمهم بموجوداتها التقديرية ، ثم يضع قوائم الجردة الكاملة ويحدد موجودات التركة من عقارات ومنقولات وأموال نقدية وأسهم وحسابات في المصارف . . . [1] .

(ب) **إدارة التركة**[2] . وهي تشمل بيع المنقولات التي قد تتعرض للتلف والمنقولات التي تزيد كلفة تخزينها عن قيمتها الفعلية . ويتم البيع عادة بالمزاد العلني . وتشمل أيضاً تحصيل الديون المستحقة وتحرير التركة من الديون المتوجبة عليها بما فيها كلفة المستشفيات وأجرة الدفن أو نقل الجثمان . ويمكن بيع بعض الموجودات لتسديد هذه الديون . وتشمل

= Lee: «Consular Law», P. 152.

وحول اختصاصات قناصل الولايات المتحدة راجع :

- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 885, 862 - 865.

- Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 659 - 690.

(1) تخول الفقرة (٢ ـ أ) من المادة /١٠/ من المعاهدة الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ القناصل القيام بإجراءات الحجز التحفظي على ممتلكات المتوفى الذي لا وارث ولا ممثل شرعياً له في المنطقة القنصلية . كما تخول الفقرة (١ ـ أ) من المادة /٢٢/ من المعاهدة اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ القناصل المشاركة في اتخاذ الاجراءات التحفظية ووضع الجردة وتوقيعها .

(2) تمنع القوانين الأميركية تعيين القناصل الأميركيين مديرين للتركات إلاّ إذا ورد نص صريح بذلك في معاهدة ما . إلاّ أن لهم حق القيام بمهمة الحافظ الموقت Provisional Conservator (راجع : 22U.S. Code, Sect. 1175.) ، بينما يسمح القانون الفنزويلي للقناصل بتولي هذه المهمة (راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي . المذكور ص ٨١٧) . كذلك تتيح الفقرة (٢ ـ ب) من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ للقناصل حق الإدارة إلى أن يتم تعيين مدير آخر . أما الفقرة الأولى (ب و جـ) من المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ فتخول القناصل مشاركة السلطات المحلية المختصة في جميع أعمال الإدارة .

كذلك إدارة الأملاك وصيانتها وإدارة الحسابات في المصارف ودفع الضرائب المستحقة لخزينة الدولة وتسلم المستحقات من شركات التأمين والضمان الاجتماعي الخ . . .

(جـ) حصر الإرث وتصفية التركة وقسمتها ونقلها إلى الورثة . - وتشمل تحديد الورثة وتعيين الموجودات الصافية للتركة وقسمتها إلى أنصبة وتوزيعها على الورثة . ويمكن أن تسلم للبعثة القنصلية الحصص المنقولة والأموال التي لم يتسلمها أصحابها بسبب غيابهم ، وذلك بعد استيفاء رسومها . كما يمكن أن تسلم إليها كامل منقولات التركة وأموالها في حال عدم وجود ورثة لتقوم بتحويلها بدورها إلى خزينة الدولة الموفدة[1] .

٣ - إجراءات التدخل في شؤون التركات في القانون اللبناني . - يحدد القرار رقم ١٤١/ل . ر الصادر في ١٩٣٣/١٠/٣ والمعدل بالقرار رقم ٢٩٨ تاريخ ١٩٣٤/١٢/٢٦ وبالقرار رقم ١٣٩ تاريخ ١٩٣٦/٧/٢ ، الصلاحيات المعترف بها للسلطات القنصلية وواجبات السلطات المحلية عند حصول تركة أجنبية أو تركة يكون للأجانب حق فيها . وسنعرض فيما يلي الأحكام المتعلقة بشؤون التركات التي وردت في هذا القرار وفي قانون ١٩٤٤/٦/١٠ المتعلق باستيفاء الرسوم القنصلية ، واللائحة المرفقة به ، وأخيراً نعرض لما نصت عليه في هذا المجال المعاهدة اللبنانية - اليونانية حول الترتيبات القنصلية والملاحة والحقوق المدنية والتجارية والمؤسسات الموقعة في بيروت في ١٩٤٨/١٠/٦ .

(أ) القرار رقم ١٤١/ل . ر تاريخ ١٩٣٣/١٠/٣ . يجيز هذا القرار للقناصل العامين والقناصل ونواب القناصل والوكلاء القنصليين

---

(١) راجع :

- الفقرة (٣) من المادة /٣٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة (٣) من المادة /١٠/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الأميركية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة (٣) من المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ .

وتشترط المعاهدتان الأخيرتان إبراز البعثة قبل تسلمها حصة وارث ما تفويضاً منه بذلك وعليها إيداع السلطات المختصة في الدولة المضيفة فيما بعد إيصالاً من هذا الوارث يثبت تسلمه هذه الحصة وإلا كان عليها إعادة ما تسلمته إلى هذه السلطات .

العاملين في لبنان التدخل في شؤون التركات للدفاع عن حقوق مواطنيهم المتوفين في منطقتهم القنصلية ، ويلزم السلطة الإدارية المحلية إعلامهم بوفاة أي من مواطنيهم . وبإمكان هؤلاء التدخل كذلك في شؤون التركات الموجودة في منطقتهم القنصلية والتي يتركها مواطنون لهم توفوا خارج الأراضي اللبنانية (م ١ و ٢) . ويجري حصر الإرث وفقاً لقوانين بلد المتوفى . وللسلطة التي تنظر في موضوع الإرث مراجعة البعثة القنصلية لاستيضاح أحكام هذا القانون . ويمكنها الاستماع إلى القنصل شخصياً إذا قبل المثول أمامها بصفته خبيراً شرعياً في قانون بلاده (م ٩) .

ويميز القرار بين حالات أربع : حالة كون جميع أصحاب الحقوق المعروفين تابعين للقنصل وبينهم غائب أو قاصر أو ناقص أهلية ، وحالة كون أحد أصحاب الحقوق المعروفين غير تابع للقنصل ، وحالة كون جميع أصحاب الحقوق معروفين وحاضرين وغير قاصرين أو ناقصي الأهلية ، وحالة تعيين المتوفى منفذاً لوصيته فيها . ويمكن تلخيص مهام الموظف القنصلي في هذه الحالات على الشكل التالي :

الحالة الأولى . ـ إذا كان جميع أصحاب الحقوق المعروفين تابعين للقنصل وبينهم غائب أو قاصر أو ناقص أهلية لا ممثلين شرعيين لهم ، حق للقنصل :

- وضع الأختام على أمتعة المتوفى ومنقولاته وأوراقه بمبادرة منه أو بناء على طلب من ذي مصلحة ، وذلك بعد إعلام السلطة المحلية التي لها أن تحضر العملية وتضع أختامها كذلك . وفي هذه الحالة لا يمكن فض الأختام إلّا بحضورها . ويراعى في كل ذلك المهل والقواعد المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة /٣/ من القرار .
- جرد أموال وأمتعة المتوفى وفتح وصيته بعد إبلاغ السلطة المحلية التي لها أن تحضر إجراء هذه الأعمال إذا هي رغبت في ذلك .
- بيع منقولات التركة المعرضة للفساد بالمزاد العلني ، وكذلك الغلال والأمتعة التي قد تخسر قيمتها إذا لم يتم بيعها في ظروف ملائمة .
- تحصيل ما للمتوفى من أموال وديون في ذمة الغير ومخالصة المدينين

والأشخاص المودعة عندهم هذه الأموال وتسليم تصاريح إبراء الذمة لهم . ولا تستوجب هذه الإجراءات إعلام السلطات المحلية بها . ويتم إيداع الأمتعة والأموال المجرودة والديون المقبوضة وحاصل ما قبض من البيوع في البعثة أو في مصرف تثق به .

- توجيه دعوة في الصحف المحلية وصحف دولة المتوفى ، إلى دائني التركة للتقدم بسندات دينهم خلال مهلة ستة أشهر من تاريخ توجيه الدعوة . وفي حال رفض القنصل دفع كامل دينهم أو جزء منه لعدم كفاية أموال التركة كان لهم أو لأحدهم مراجعة قاضي الصلح لتعيين مدير للتركة يسلمه القنصل موجوداتها ليقوم بتصفيتها على أن يبقى له حق تمثيل الورثة الغائبين أو الصغار أو القاصرين .
- تولي إدارة وتصفية التركة بنفسة أو بواسطة شخص يعينه . ويرفع كل نزاع ينشأ بسبب افتتاح التركة وإدارتها وتصفيتها إلى السلطة القضائية المختصة ، ولا يمكن قبول دعوى المدعي إلاَّ إذا ثبت للسلطة القضائية أن القنصل قد علم بإقامة الدعوى . ويحق للقنصل أن يتدخل في الدعوى كممثل للتركة ، كما تقوم المحكمة بإبلاغه الأحكام والقرارات التي تصدر عنها . ويتوقف القنصل أثناء النظر في الدعوى عن متابعة إجراءات التصفية ويواصلها بعد البت بالخلاف .
- بعد الانتهاء من بت الخلافات المرفوعة أمام المحاكم وتنفيذ أحكامها ومن وفاء ديون التركة يقوم القنصل بتسليم موجودات التركة الصافية للورثة أو لوكلائهم أو يقوم بإرسالها إليهم (م ٤) .
- إذا لم يمارس القنصل هذه الصلاحيات طبقت الأحكام المتعلقة بالحالة الثانية .

الحالة الثانية. - إذا كان أحد أصحاب الحقوق المعروفين غير تابع للقنصل (م ٦) ، أو إذا لم يباشر القنصل صلاحياته المتعلقة بالحالة الأولى ، قامت السلطات المحلية بمبادرة منها أو بناء على طلب البعثة باتخاذ التدابير الاحتياطية وإجراءات التصفية الضرورية وعليها أن لا تضع الأختام إلاَّ بحضور قنصل المتوفى أو مندوب عنه ، إلاَّ في حالة العجلة

حيث يمكنها وحدها القيام بالعمل بعد أن تكون قد وجهت دعوة رسمية للقنصل بالحضور . ويجب أن يتمَّ فض الأختام وإجراء الجردة وفتح الوصية بحضور القنصل أو مندوبه ، وعند الاقتضاء بحضور قناصل الورثة أو مندوبيهم . وللسلطة المحلية مباشرة هذه الإجراءات إذا لم يحضر هؤلاء بعد خمسة أيام من إشعارهم بالحضور .

ويحق لقاضي الصلح بمبادرة منه أو بناء على طلب من ذي مصلحة أن يعين مديراً لتصفية التركة تحت إشرافه ، وعليه أن يحيل جميع الخلافات على المحاكم ذات الصلاحية للنظر فيها .

الحالة الثالثة. - إذا كان جميع الورثة معروفين وحاضرين وغير قاصرين أو ناقصي الأهلية وتابعين للقنصل ، حق للقاضي بناء على طلب قنصل المتوفى أو أي شخص ثالث له علاقة قانونية بالورثة ، أن يضع الأختام على الأمتعة المنقولة الخاصة بالمتوفى وأن يجري جردة لهذه الأمتعة وأن يقوم بفتح الوصية وينظم محضراً بذلك ، إذا وجد أن هذه التدابير ضرورية لحفظ حقوق الدائنين والموصى لهم ، على أن يوجه الدعوة إلى قنصل المتوفى لحضور وضع الأختام إذا لم يكن وضعها قد تم بناء على طلبه ، كما توجه الدعوة إلى هذا القنصل وقناصل الورثة أو أصحاب الدين لحضور فض الأختام والجردة وفتح الوصية ، كما يمكن للقنصل أن يطلب منه تعيين مدير للتركة فيقوم القاضي بذلك (م ٧) .

الحالة الرابعة. - إذا كان المتوفى قد عين في وصيته منفذاً لها ، استمرت ممارسة القنصل لصلاحياته إلى حين تسلم منفذ الوصية مهمته بشكل فعلي .

(ب) **أحكام الإرث في قانون ١٠/٦/١٩٤٤.** - تمنح المادة /١٧/ من هذا القانون المعتمدين السياسيين والقنصليين حق تولي الوظائف القضائية الرجائية المنوطة بحكام الصلح والمحاكم البدائية في قضايا الأحوال الشخصية وفي إصدار مذكرات تقسيم الإرث وتحرير التركات . ولقد صدقت محكمة التمييز المدنية بقرارها رقم ٧٢ تاريخ **١٤/٥/١٩٦٩** في قضية عطية/خوليان حكماً لمحكمة الاستئناف لإجادتها تفسير القانون باستنادها إلى حكم رجائي بحصر الإرث صادر عن القائم بالأعمال القنصلية

في مكسيكو بتاريخ ١٩٦٠/٣/٣٠ تطبيقاً للمادة /١٧/ المذكورة من أجل إبطال حكم رجائي بالموضوع عينه صادر عن القاضي المنفرد في جزين[١] .

وتتقاضى البعثات اللبنانية ، عملاً بالبند /٤٢/ من لائحة الرسوم القنصلية المرفقة بقانون ١٩٤٤/٦/١٠ وتعديلاتها ، إذا ما كلفت تحصيل دين أو ميراث رسماً قنصلياً يشترط لاستيفائه أن يكون تدخل البعثة فعلياً ، فلا يكفي مثلاً أن تكلف البعثة محامياً أو شخصاً ثالثاً بالتحصيل لكي تقوم بأخذ الرسم .

(جـ) أحكام الإرث في المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ . - توجب المادة /٢٢/ من هذه المعاهدة على السلطات المختصة في الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصلية ، التي يتوفى في منطقتها القنصلية أحد مواطني الدولة الموفدة ، بهذه الوفاة كما تزودها بأية معلومات تتعلق بوجود وصية أو وارث له .

وتخول المادة /٢٣/ من المعاهدة قناصل الدولتين المتعاقدتين وضع الأختام على ممتلكات المتوفين من مواطنيهم وعلى حاجاتهم الشخصية وأوراقهم بمبادرة منهم أو بناء على طلب من ذي مصلحة وبقطع النظر عن جنسية الورثة والمستفيدين وأوضاعهم ، سواء أكانوا حاضرين أو غائبين ، قاصرين أو راشدين ، معروفين أم مجهولين ، وذلك بحضور السلطات المحلية المختصة التي لها أن تضع أختامها فوق أختام القنصلية . ويتم فض الأختام بواسطة القنصل بحضور مندوب عن السلطات المحلية. أما الأختام المزدوجة ، فلا يتم فضها إلاّ بالاتفاق مع السلطات المحلية أو بناء على قرار قضائي .

وتحدد المادة /٢٤/ صلاحيات القناصل المتعلقة بشؤون التركات في حال عدم الاتفاق بين الورثة والمستفيدين حتى ولو كانوا جميعاً معروفين وحاضرين وراشدين ، أو في حال عدم معرفة الورثة أو كون أحدهم أو أحد

---

(١) راجع اجتهادات حاتم ، الجزء ٩٢ ، ١٩٦٩ ، ص ١٤ - ١٦ .

المستفيدين من التركة غير معروف أو مجهول محل الإقامة أو غائباً أو قاصراً أو ناقص أهلية أو غير ممثلٍ قانوناً ، فتخولهم بعد إجراء الجردة ، إدارة وتصفية التركة ، فلهم مثلاً مع مراعاة القوانين المحلية بيع الأثاث والموجودات المعرضة للتلف أو التي تفوق كلفة حفظها قيمتها ، ولهم تسلم الديون والفوائد والإيجارات وتسديد الديون المستحقة واتخاذ الإجراءات لحفظ التركة وأموالها واستثمارها ، ولهم القيام بتصفيتها وتحديد قيمتها الصافية . أما في الحالات التي لا يحق للقناصل التدخل فيها فلهم بعد مرور ستة أشهر من تاريخ إعلامهم بالوفاة أن يطلبوا تسليمهم أجزاء التركة العائدة لأي وارث أو مستفيد لم يتقدم لتسلم نصيبه فيها . وتولي المادة /٢٤/ محاكم الدولة التي يتبع لها المتوفي صلاحية النظر في جميع القضايا والنزاعات المتعلقة بالصفة الإرثية وبأحكام الوصية بينما تترك لمحاكم الدولة التي تكون فيها التركة حق الفصل في المسائل الأخرى ، على أن تخضع جميع المسائل المتعلقة بالعقارات للاختصاص القضائي للدولة التي فيها هذه العقارات .

أما المادة /٢٥/ فتتطرق إلى حالة يكون فيها لمواطن غائب أو ناقص الأهلية من مواطني الدولة الموفدة مصلحة في تركة موجودة في المنطقة القنصلية بقطع النظر عن جنسية المتوفى ، فيحق للقنصل ، إذا لم يكن لمواطنه هذا ممثل قانوني ، الطلب إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ حقوق مواطنه[١] .

الفقرة الثانية

رعاية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية وتمثيل الغائبين ومساعدة المعوزين

أولاً ـ رعاية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية

إن حماية القاصرين Les Mineurs وناقصي الأهلية Les Incapables كالمجانين والمعتوهين والسفهاء ، تدخل في صلب مهمة

---

(١) راجع نصوص هذه المواد في « مجموعة لبنان في معاهداته واتفاقاته » لأبي فاضل وملحه وكريدي ، ص ٣٩٨ ـ ٤٢٠ . وكذلك بالانكليزية في :
U.N.T.S., Vol. 87, 1951, PP. 369 - 371.

القناصل المتعلقة برعاية مصالح مواطنيهم التي يقرها القانون الدولي . وتبرز أهمية دور القناصل في هذا المجال عندما يحتاج هؤلاء لإقامة نظام ولاية أو وصاية عليهم Tutelle et Curatelle, Guardianship and Trusteeship .

يحدد القانون الشخصي للقاصر أو ناقص الأهلية قواعد نظام الولاية أو الوصايا فيبين كيفية تعيين الولي أو الوصي وصلاحياته ووظائفه والسلطة التي لها حق الإشراف على مهامه وكيفية هذا الإشراف الخ . . . وتقوم السلطات القضائية المختصة في كل دولة بتعيين الأولياء والأوصياء على مواطنيها الذين يحتاجون إلى ذلك . إلاّ أنه قد يحدث أن يكون قاصر أو ناقص أهلية مقيماً في دولة أجنبية وتستدعي حالته إخضاعه للولاية أو للوصاية ، ففي هذه الحالة تقوم البعثة القنصلية التي يقيم في منطقتها بالعمل على تعيين ولي أو وصي أو بالسعي لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة للقيام بذلك ، وذلك في الحدود التي تجيزها القوانين المحلية للدولة المضيفة وتعليمات الدولة الموفدة ونظمها وأحكام المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها بين الدولتين .

تحدد الاتفاقيات الدولية والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية ، إذن ، مدى صلاحيات الموظفين القنصليين في مجال حماية القاصرين وناقصي الأهلية ، وتتخذ هذه الحماية أحد الأوجه الآتية[1] :

١ ـ تجيز بعض الاتفاقيات والمعاهدات والقوانين الداخلية إمكان قيام الموظف القنصلي بتعيين الولي أو الوصي بنفسه ، فاتفاقية لاهاي الدولية الصادرة بتاريخ ١٩٠٢/٦/١٢ لتنظيم الوصاية على القاصرين Convention Internationale pour Régler la tutelle des mineurs تتيح في مادتها الثانية للموظفين القنصليين والدبلوماسيين تعيين الأولياء والأوصياء على مواطنيهم المقيمين في منطقتهم القنصلية من القاصرين وناقصي الأهلية ،

(١) راجع Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», op. cit. PP. 390 - 391.
كذلك راجع القواعد المعمول بها في فرنسا التي تخول القنصل صلاحية قاضي الوصاية Juge des Tutelle ورئاسة مجلس العائلة Conseil de Famille في : Dalloz: «Droit Int.» PP. 538 - 539.

الذين تعذر على سلطات الدولة الموفدة المختصة تعيينهم بسبب وجود محتاجي الوصاية أو الولاية في الخارج ، هذا إذا سمحت قوانين الدولة الموفدة لهؤلاء الموظفين بالقيام بهذا الدور ولم تعارض ذلك قوانين الدولة المضيفة . وتطبق في إجراءات التعيين القواعد التي ينص عليها قانون الدولة الموفدة . وتنص المعاهدة عينها في المادة الثالثة على حق السلطات المختصة في الدولة المضيفة تعيين وصي موقت وفقاً لقوانينها إذا تأخر الموظف الدبلوماسي أو القنصلي في القيام بواجبه[١] . ولقد تبنت معاهدات قنصلية عدة هذه الأحكام وأجازت للموظفين القنصليين تعيين الأولياء والأوصياء وفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة الموفدة مع مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها[٢] . وتوجب بعض المعاهدات قيام الموظف القنصلي بعد تعيينه للولي أو الوصي بإعلام السلطات المختصة في الدولة المضيفة بذلك[٣] . وفي جميع الأحوال يحتفظ الموظف القنصلي بحق الإشراف على أعمال الولاية والوصاية ومراقبتها .

٢ ـ تحصر معاهدات قنصلية عدة وكذلك القوانين الداخلية للعديد من الدول حق الموظفين القنصليين في حماية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية من مواطنيهم بقيامهم بمراجعة السلطات المختصة في الدولة المضيفة من أجل تعيين الأولياء والأوصياء من بين أسماء يقترحها هؤلاء الموظفون على

---

(١) حلّت محل هذه الاتفاقية في١٥/١٠/١٩٦١ اتفاقية جديدة هي اتفاقية لاهاي لحماية القاصرين Protection des Mineurs التي خلت من أي نص على دور القناصل في هذا المجال لأنها ترتكز على الإقرار بالاختصاص الكامل للدولة المضيفة ، إلاّ أن هذا لا يعني إلغاء دور البعثات القنصلية في حماية القاصرين وناقصي الأهلية لأن المعاهدات القنصلية الثنائية تنص على هذا الدور ، والمادة /١٨/ من الاتفاقية الجديدة تقر باستمرار تطبيق أحكام هذه المعاهدات . راجع :

Dalloz: «Droit Int»., P. 538, Parag. 31.

(٢) راجع مثلاً : ـ المعاهدات القنصلية التي عقدها الاتحاد السوفياتي عام ١٩٥٧ مع : ألمانيا الديمقراطية (م ٢١) ، وهنغاريا (م ٢٠ ـ ١) ، ورومانيا (م ٢٢ ـ ١) ، ومنغوليا (م ١٩ ـ ١) .
ـ المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ المادة /١٩/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الهنغارية لعام ١٩٥٩ .
ـ المادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية اليونانية ـ اللبنانية لعام ١٩٤٨ .

(٣) راجع الفقرة الرابعة من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .

هذه السلطات التي عليها الأخذ بها إلَّا إذا توافرت لديها أسباب جدية تحول دون ذلك . وفي هذه الحالة تخولها بعض المعاهدات تعيين من تشاء بينما تلزمها معاهدات أخرى بالعودة إلى البعثة القنصلية لاقتراح أسماء أخرى[1] . ويبقى للموظفين القنصليين حق الإشراف على أعمال الوصاية والولاية ومراقبتها .

٣ ـ تجمع بعض المعاهدات الحديثة بين الحالتين المذكورتين ، فتجيز للموظفين القنصليين تولي شؤون الولاية أو الوصاية بأنفسهم أو بتعيين الأولياء والأوصياء إذا أجازت لهم ذلك قوانين الدولة المضيفة . أما إذا نصت هذه القوانين على قيام السلطات المختصة في هذه الدولة بتعيين الأولياء أو الأوصياء ، فللموظفين القنصليين حق اقتراح أسمائهم والقيام بالإشراف على أعمالهم ومراقبتها بعد تعيينهم .

٤ ـ تجيز معاهدات قنصلية عدة للموظفين القنصليين (في حال تبينهم أن أموال مواطن قاصر أو ناقص الأهلية من مواطنيهم قد تركت دون إدارة وإن الحاجة تستدعي تعيين مدير لها بسرعة) القيام بتعيين هذا المدير بأنفسهم أو مراجعة السلطات المختصة لتعيين هذا المدير مع مراعاة الأنظمة المعمول بها في الدولة المضيفة[2] .

٥ ـ أما في حال عدم وجود معاهدة قنصلية بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة ، أو في حال وجود معاهدة لا تتضمن أحكاماً في هذا المجال فإن القانون الدولي العرفي يقر للموظفين القنصليين بحق التدخل

---

(١) راجع : ـ المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ النمساوية لعام ١٩٥٩ .
ـ المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الألمانية (الفدرالية) لعام ١٩٥٨ .
ـ الفقرة (٣) من المادة /٣٩/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٩ .
ـ المادة /١١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .

(٢) راجع : ـ الفقرة (٢) من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الهنغارية لعام ١٩٥٧ .
ـ الفقرة (٢) من المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الرومانية لعام ١٩٥٧ .
ـ الفقرة (٤) من المادة /٣٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

لحماية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية من مواطنيهم[1] وفي حدود ما تقره قوانين الدولة المضيفة على أن يكون لهم على الأقل الحق في التوجه إلى السلطات المختصة فيها باقتراح لتعيين شخص ما وليّاً أو وصيّاً على القاصر أو ناقص الأهلية والحق في الإشراف على أعمال هذا الشخص باعتبار أن هذا الإجراء يشكل الحد الأدنى الضروري لحماية مصالح هذا المواطن ، وهذا ما أقرّته الفقرة الثامنة من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

وتلزم اتفاقية فيينا القنصلية في الفقرة الخامسة من المادة /٣٧/ منها السلطات المختصة في الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة يبدو فيها أن الحاجة تدعو لتعيين ولي أو وصي لقاصر أو ناقص الأهلية من مواطني هذه البعثة الموجودة في منطقتها القنصلية . ولقد نصت معاهدات قنصلية عدة كذلك على هذا الإلزام[2] وذهب بعض هذه المعاهدات إلى إلزام سلطات الدولة المضيفة باستشارة البعثة القنصلية المختصة قبل قيامها بأي إجراء يتعلق بالولاية أو الوصاية على أي مواطن من مواطني هذه البعثة[3] .

---

(١) واستناداً إلى قواعد القانون الدولي الذي يجعل من القنصل حامياً لمصالح مواطنيه أقرت إحدى المحاكم الفرنسية عام ١٩١٤ بحق القنصل البريطاني في طلب الحجر على مواطن إنكليزي عمره ٩٢ سنة وتعيين مدير لشخصه وأمواله . راجع :

Dalloz: «Droit Int». P. 538.

(٢) راجع :

- الفقرة الأولى من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الأولى من المادة /٣٩/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٩ .
- الفقرة الثانية من المادة /٢١/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة الثالثة من المادة /١٤/ من الاتفاقية القنصلية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧؛

(٣) راجع الفقرة الثالثة من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

ثانياً ـ تمثيل الغائبين والدفاع عن مصالحهم

تقر الفقرة التاسعة من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية بحق الموظفين القنصليين ex Officio تمثيل مواطنيهم الطبيعيين والمعنويين أمام محاكم الدولة المضيفة وسلطاتها الأخرى ، عند عدم تمكن هؤلاء من القيام في الوقت المناسب بالدفاع عن مصالحهم وحقوقهم بسبب غيابهم أو مرضهم أو وجودهم في السجن ، وذلك من أجل اتخاذ الإجراءات الموقتة لحفظ حقوق أصحاب العلاقة ريثما يتمكنون من القيام بالدفاع عن هذه الحقوق بأنفسهم ، على أن يتم تدخلهم وفقاً لقوانين الدولة المضيفة ونظمها . وتعود أهمية هذا النص من الاتفاقية القنصلية إلى رفعه لتعامل درجت عليه دول عدة وبرز في معاهداتها القنصلية(١) ، إلى مرتبة القاعدة القانونية الدولية الثابتة(٢) .

إن حق القناصل في تمثيل الغائبين من مواطنيهم أمام السلطات القضائية والإدارية المختصة في الدولة المضيفة بأنفسهم أو بواسطة من يكلفون ، هو حق عام لأنه يشمل جميع الحالات التي يحتاج فيها مواطنو الدولة الموفدة إلى من يمثلهم بسبب عجزهم عن الدفاع عن مصالحهم لأي سبب من الأسباب . إلاّ أن هذا الحق ليس مطلقاً . إن له حدوداً ثلاثة(٣) :

١ ـ إن ممارسة القنصل مهامه في هذا المجال ، كممارسة مهامه الأخرى التي يقوم فيها بتمثيل مصالح خاصة ، تخضع لقوانين الدولة

---

(١) راجع : ـ المادة /١٨/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ المادة /٢٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
ـ المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٢) راجع :

- Maresca Adolfo: op. cit., P. 154, parag. 51.
- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit., PP. 403 - 404.

(٣) Maresca, Adolfo: op. cit, P. 154, Parag. 50.
راجع كذلك الفقرتين ١٦ و١٧ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥/ من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 8.

المضيفة ونظمها وإجراءاتها القانونية .

٢ ـ إن حق التمثيل هذا يقتصر على السعي لاتخاذ الإجراءات الموقتة والتحفظية للحفاظ على حقوق أصحاب العلاقة ، فإذا بوشرت إجراءات قضائية أو إدارية بحق أحد المواطنين الغائبين مثلاً كان للقنصل أن يتقدم من هذه السلطات بنفسه أو بواسطة محام يعينه للدفاع عن حقوق هذا المواطن ، وليس له أن يتنازل عن أي حق من هذه الحقوق .

ولكن هل يمكن القنصل أن يقوم دون توكيل من أصحاب العلاقة الغائبين بإقامة الدعاوى إذا وجد أن مصلحتهم تقضي بذلك ؟ الاجتهاد الأميركي يجيز هذا باعتبار أن القناصل هم بصفتهم الرسمية محامون دوليون لا يحتاجون إلى وكالة خاصة للدفاع عن حقوق مواطنيهم . أما الاجتهاد الفرنسي فيقصر حق القنصل على التقدم من المحكمة باقتراحاته وملاحظاته ويطلب منها تعيين محام لأصحاب العلاقة يباشر عنهم الدعوى[1] . وفي رأينا أن الاجتهاد الأميركي هو الأسلم والأقرب إلى مفهوم العدالة لأنه يسهل للقناصل ممارسة مهمتهم الرئيسية بالدفاع عن حقوق مواطنيهم ، إلاَّ أنهم يخضعون أثناء ممارسة مهمتهم التمثيلية ، سواء أقاموا الدعاوى أم تدخلوا في دعاوى سبقت إقامتها ، لقوانين الدولة المضيفة واختصاصها القضائي باعتبار أنهم يمثلون مصالح خاصة . وهذا الرأي أخذت به بعض المعاهدات القنصلية الحديثة ومنها معاهدات عقدتها فرنسا مع دول أخرى[2] .

٣ ـ إن القنصل يمارس حق التمثيل لفترة زمنية محدودة تنتهي فور تقدم صاحب العلاقة بنفسه أو بواسطة محام للدفاع عن حقوقه . وفي هذا يختلف هذا الحق عن حق الدفاع عن مصالح القاصرين وناقصي الأهلية الذي يمارس لفترة زمنية طويلة يقوم القنصل خلالها بممارسة صلاحيات هي أوسع بكثير من الصلاحيات التي يمارسها أثناء توليه الدفاع عن مصالح الغائبين .

---

(١) راجع كتاب الدكتور الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » . المذكور ص ٨١٢ ـ ٨١٣ .

(٢) كالمعاهدة الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ (الفقرة الثالثة من المادة / ٢٩ /) .

ثالثاً ـ مساعدة المعوزين وتسفيرهم

يقوم الموظفون القنصليون بتقديم المساعدة والعون لمواطنيهم الذين يتعرضون للمصائب والنكبات والحوادث أثناء وجودهم في الخارج ، كإصابة بعضهم بالجنون أو تعرضهم للخطف أو لحوادث السيارات . وعلى هؤلاء الموظفين إيلاء اهتمام خاص للمسنين والمرضى والمجانين والقاصرين من مواطنيهم . وتجيز بعض التعليمات القنصلية للبعثات القيام بمطالبة سلطات الدولة المضيفة ، على أساس المعاملة بالمثل ، بمنح هؤلاء رعاية خاصة مماثلة للرعاية التي تمنح لأمثالهم في الدولة الموفدة[١] . وقد تستدعي الأوضاع الأمنية عند وقوع ثورة داخلية أو حرب أو ما شابه ذلك تنظيم ترحيل جماعي لمواطني الدولة الموفدة بناء على تعليمات السلطات المختصة في هذه الدولة .

إلَّا أن المساعدة الأكثر بروزاً بين هذه المساعدات هي مساعدة البعثات القنصلية للمعوزين من مواطنيها التي ترهق الموظفين القنصليين الذين يضطرون أحياناً إلى المساهمة فيها من مالهم الخاص .

ويخول العرف والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية القناصل مساعدة مواطنيهم الذين يفقدون أموالهم أثناء وجودهم في الخارج كأن يتعرض سائح ما للسرقة أو يضيع كل ما يملك ، إلَّا أن عليهم قبل تقديم المساعدة وترتيب تسفير المعوز إلى الوطن الأم على نفقة الخزينة ، أن يتأكدوا من حمله جنسية الدولة الموفدة ، وبأنه ليس محتالاً أو مستعطياً وبأن جميع أبواب المساعدة قد سدت في وجهه بحيث يتعذر عليه الحصول على أية مساعدة من الدولة المضيفة أو من المؤسسات الخيرية أو من الأصدقاء والأقارب الخ . . . وتقوم البعثة بعد التأكد من كل هذا بتقديم الغذاء اللازم للمعوز وبترتيب سفره إلى الوطن بأقصر الطرق وأرخصها على أن تدفع نفقات السفر إلى شركة النقل مباشرة إذ لا يمكن تسليم المعوز المال لشراء تذكرة سفره خوفاً من استعماله لغير الغاية المخصص لها ، إلَّا أنه من الممكن تسليمه مبلغاً بسيطاً يؤمن حاجاته الماسة أثناء السفر . ويوقع المعوز إيصالاً بالمبالغ المدفوعة وتعهداً بتسديدها فور وصوله إلى

---

(١) Lee: «Consular Law», PP. 130 - 131.

الوطن . وتشترط دول عدة أخذ موافقة وزارة خارجية الدولة الموفدة قبل تسفير أي معوز على نفقة البعثة[1] .

وفي لبنان يقضي تعميم وزارة الخارجية والمغتربين الموجه إلى البعثات اللبنانية رقم ٦٩/٥٥ تاريخ ١٩٦٩/١٢/٨ بقيام البعثات قبل تسفير أي معوز على نفقة الخزينة بما يلي ، تسهيلاً لتحصيل المبالغ منه بعد ذلك :

١ ـ أخذ موافقة وزارة الخارجية اللبنانية الخطية أو البرقية المسبقة .

٢ ـ سحب جواز سفره وإيداعه الوزارة وتسليمه بدلاً منه جواز مرور صالح للعودة إلى لبنان فقط .

٣ ـ في حالة الضرورة القصوى التي يتعذر معها انتظار الحصول على موافقة الوزارة ، يمكن تسفير المعوز على مسؤولية رئيس البعثة على أن يسحب جوازه ويسلم بدلاً منه جواز مرور ، وعلى أن يودع ملف تسفيره الوزارة وضمنه مستند بنفقات التسفير (فاتورة أو إيصال) ولائحة بمندرجات بطاقة هويته ، وعنوانه في لبنان ومهنته وعنوان المؤسسة التي كان يعمل فيها والأشخاص الذين يعرفهم في لبنان مع محل إقامتهم .

وتتحمل البعثة فقط نفقات السفر دون سواها .

---

(١) وهذه الإجراءات نصت عليها التعليمات الأميركية واليابانية والهندية . راجع :

- Sen, B: «Handbook», PP. 234 - 235.

- Lee: «Consular Law», P. 132.

وكذلك التعليمات البريطانية . راجع :

B.D.I.L., Vol. 8, Phase 1, P. 246.

والتعليمات المصرية . راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف « القانون الدبلوماسي » . المذكور . ص ٣٨٤ ـ ٣٨٥ .

الفصل الثالث

الوظائف القنصلية المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحيها

تعتبر الوظائف القنصلية المتعلقة بشؤون الملاحة البحرية من أقدم الوظائف التي يمارسها القناصل وأهمها . وقد كانت هي والوظائف القنصلية المتعلقة بحماية التجارة ، في أساس وجود المؤسسة القنصلية ، كما بينا عند دراستنا للتطور التاريخي لهذه المؤسسة . وفي هذا تفسير للوجود الكثيف للبعثات القنصلية في الموانىء المهمة ولتبعية القناصل الفرنسيين قبل الثورة الفرنسية لوزارة البحرية الفرنسية والتي ما زالت تربطهم بها حتى اليوم علاقة مباشرة في كل ما يتعلق بمهامهم المرتبطة بالشؤون البحرية[1] . ونظراً لقدم ممارسة القناصل لهذه الوظائف اعتبر العديد من الفقهاء بأن حقهم في ممارستها هو حق ثابت يقره القانون الدولي العرفي[2] ، مع العلم أن التطورات التي عرفتها العلاقات التجارية الدولية عبر العصور بما فيها العلاقات التجارية البحرية انعكست على الوظائف القنصلية في هذا المجال فاختفت أو كادت مهام معينة وبرزت مكانها مهام أخرى جديدة تواكب هذه التطورات دون أن يقلل ذلك من أهمية دور

(١) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » . المذكور ص ٨٢ .

(٢) راجع الفقرة / ٢٠ / من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 9

كذلك راجع :

- Oppenheim: «International Law», 8 ed., P. 838.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 876.
— Sen, B: «Handbook», P. 241.

البعثات القنصلية في هذا الحقل ، هذه الأهمية التي تبرز عبر تخصيص هذه الوظائف بأحكام واسعة ومفصلة في المعاهدات القنصلية الحديثة التي سنشير إليها ، وفي القوانين الداخلية للدول وتعليماتها القنصلية[١] .

ولقد عرف القرن الحالي ازدهار ملاحة من نوع آخر هي الملاحة الجوية،ووجدت الدول نفسها مضطرة مع تطور هذه الملاحة واتساع حركة النقل الجوي إلى تكليف بعثاتها القنصلية رعاية شؤون الطائرات وملاحيها وممارسة مهام الإشراف والرعاية المشابهة لتلك التي تمارسها بالنسبة إلى السفن باستثناء تلك التي لا تتلاءم مع طبيعة الملاحة الجوية[٢] . وقامت بتضمين معاهداتها القنصلية الحديثة نصوصاً تقر تطبيق أحكامها المتعلقة بالسفن Mutatis mutandis على الطائرات[٣] ، أو تنص على حق القناصل في ممارسة سلطة الإشراف والرقابة حسب قوانين الدولة الموفدة على طائرات هذه الدولة وملاحيها ، وعلى واجبهم في تقديم كل مساعدة ضرورية[٤] . كما أن الفقرتين ١١ و١٢ من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا

---

(١) ففي فرنسا مثلاً يحدد المرسوم رقم ٤٥٦ تاريخ ١٩٤٦/١١/٢١ المعدل بمرسوم ١٩٦٤/٢/٤ الوظائف القنصلية المتعلقة بالشؤون البحرية ويقسمها إلى أقسام ثلاثة : الوظائف الجمركية ، ووظائف الإدارة والتسجيل ، ووظائف القضاة التجاريين . راجع :

Dalloz: «Droit Int», PP. 553 - 554.

كما تتضمن التعليمات القنصلية الأميركية والبريطانية والفرنسية والسوفياتية أحكاماً مفصلة في هذا المجال .

(٢) كان الاتحاد السوفياتي أول من ضمن تعليماته القنصلية تعداداً للوظائف القنصلية المتعلقة بالطائرات إذ ناطت تعليمات ١٩٢٦/٢/٨ بالقناصل السوفيات مراقبة حسن تنفيذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالطيران والإشراف على دفاتر الطائرات التابعة للدولة الموفدة وتقديم المساعدة اللازمة لها ولملاحيها خصوصاً في علاقاتهم مع سلطات الدولة المضيفة . وطلب أية مساعدة ضرورية لحماية الأشخاص والحمولة وإصلاح الأعطال عند تعرض الطائرة لحادث ما . راجع :

Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit., PP. 395 - 396.

(٣) راجع مثلاً :

- الفقرة (٤) من المادة /٢٨/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الإيرلندية لعام ١٩٥٠ .
- المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية بين بولونيا وألمانيا الديمقراطية لعام ١٩٥٧ .
- المعاهدات القنصلية بين الاتحاد السوفياتي وكل من : ألمانيا الفدرالية لعام ١٩٥٩ (م ٣١) ، والصين لعام ١٩٥٩ (م ٤٤) ، وفيتنام لعام ١٩٥٩ (م ٢٥) .

(٤) راجع :

- المادة /٤٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام ١٩٦٩ . =

القنصلية كرستا هذا الاتجاه الحديث عندما نصتا على قيام البعثات القنصلية بالمهام عينها بالنسبة إلى السفن والطائرات وتشمل حق الإشراف عليها وتفتيشها وواجب تقديم المساعدة الضرورية لها .

إلَّا أن ما يهمنا الإشارة إليه هو أن مهام البعثات القنصلية المتعلقة بالطائرات تبقى محدودة نظراً للسرعة التي تتميز بها حركة النقل الجوي وما يتطلبه ذلك من تسهيلات خاصة ، ولعدم مكوث الطائرات في الغالب فترة طويلة في المنطقة القنصلية ، ولقصر الفترة الزمنية التي تقضيها الطائرة خارج دولتها ، ولقلة عدد ملاحيها بالمقارنة مع ملاحي السفن . واستدعى هذا الوضع الخاص للطائرات وأهمية الملاحة الجوية عقد اتفاقيات دولية تنظم بوضوح شؤون الطيران[1] وعقد معاهدات ثنائية خاصة تحدد قواعد العلاقات بين الدولتين المتعاقدتين وواجبات كل منهما في مجال الطيران[2] ، وإنشاء هيئة دولية هي المنظمة الدولية للطيران المدني International Civil Aviation Organization ومقرها في منتريال بكندا ، تقوم بدور مهم في تنمية حركة النقل الجوي وتحقيق إزدهارها وإرساء قواعدها على أسس واضحة . لهذا فإن غالبية الأحكام التي سنتناولها في هذا الفصل تتعلق بالسفن وملاحيها على أن نشير في حينه إلى ما يمكن تطبيقه منها على الطائرات وملاحيها . وسنعرض ذلك في نبذتين :

ـ النبذة الأولى : الوظائف القنصلية المتعلقة بالإشراف والرقابة على السفن والطائرات وتقديم المساعدات والتسهيلات الضرورية لها .

ـ النبذة الثانية : الوظائف القنصلية المتعلقة بالملاحين وتسوية المنازعات .

= ـ المادة /٤٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

وساوى مشروع فريق هارفارد القنصلي لعام ١٩٣٢ بين السفن والطائرات في أحكامه عندما عرف في الفقرة الأخيرة من مادته الأولى السفن Vessels بأنها المراكب المائية والهوائية التي يحق للدولة حمايتها في أعالي البحار أو في أراضي الدول الأخرى .

(١) كالاتفاقية المتعلقة بالطيران التجاري الموقعة في هافانا في ١٩٢٨/٢/٣٠ ، واتفاقية باريس الدولية للملاحة الجوية في ١٩١٩/١٠/١٣ . ولقد حلت محل هاتين الاتفاقيتين اتفاقية شيكاغو للملاحة الجوية في ١٩٤٤/١٢/٧ .

(٢) كاتفاقية برمودا بين الولايات المتحدة وبريطانيا في ١٩٤٦/٢/١١ .

النبذة الأولى

الـوظائف القنصليـة المتعلقة بـالإشراف والـرقـابـة على السفن والطائرات وتقديم المساعدات والتسهيلات الضرورية لها

تعرّف الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون التجارة البحرية اللبناني الصادر في ١٩٤٧/٢/١٨ السفينة بأنها « كل مركب صالح للملاحة أيا كان محموله وتسميته سواء أكانت هذه الملاحة تستهدف الربح أو لم تكن » . فكل جرم عائم للملاحة البحرية يعتبر سفينة بنظر القانون اللبناني كبيراً كان أم صغيراً ، شراعياً أم تجارياً ، سريعاً أم بطيئاً ، تجارياً أم حربياً الخ . . .

وتعرّف المادة الثالثة من قانون الطيران اللبناني الصادر في ١٩٤٩/١/١١ الطائرة بأنها : « كل جهاز يمكنه الارتفاع والتجول في الهواء . ويشمل هذا التعريف المناطيد والبالونات على اختلاف أنواعها » . أما معاهدة شيكاغو لعام ١٩٤٤ فتعرّف في الملحق الثامن الطائرة بأنها « كل آلة أو جهاز يستطيع الثبات في الجو بفضل تفاعل الهواء »[1] .

وتتعلق الوظائف القنصلية التي يتولاها الموظفون القنصليون والتي سنتناولها بالبحث في هذا الفصل بالسفن والطائرات التجارية[2] التي تحمل

---

(١) راجع حول تعريف الطائرة وأنواعها كتاب سمير صالح : « المبادىء الأساسية في قوانين الملاحة الجوية ، الجزء الأول ، بيروت ، ١٩٦٦ ، (دار النشر غير مذكورة) ، ص ٢٠ ـ ٢٤ .

(٢) وقد تكون السفن مستعملة للملاحة البحرية Maritime أو للملاحة الداخلية بين الدول Inland .

راجع ما ورد في المادة /٥/ من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي والفقرتين ١٠ و ١١ من التعليق عليها .(U.N. Consular Conf. Vol. 2, PP. 6, 9)

أما بالنسبة إلى السفن والطائرات الحربية فإن المهام القنصلية المتعلقة بها محدودة جداً تقتصر على تقديم بعض التسهيلات لها أثناء زيارتها للدولة المضيفة وعلى بعض المهام البروتوكولية التي سبق أن أشرنا إليها . ولقد استثنت غالبية المعاهدات القنصلية ، من أحكامها المتعلقة بشؤون الملاحة ، السفن الحربية . راجع مثلاً :

ـ الفقرة الخامسة من المادة /٣٨/ من المعاهدة الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

ـ الفقرة الخامسة من المادة /٣٢/ من المعاهدة الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

جنسية الدولة الموفدة وترفع بالتالي علمها . وتختلف قوانين الدول في تحديد أسس اكتساب السفن والطائرات جنسيتها . ونكتفي بذكر الأسس المعمول بها في لبنان .

تنص المادة الثانية من قانون التجارة البحرية اللبنابي على ما يلي :

« تعتبر السفينة لبنانية أياً كان محمولها إذا كان مربطها مرفأً لبنانياً وكان نصفها على الأقل يملكه أشخاص لبنانيون أو شركات لبنانية مساهمة أكثرية أعضاء مجلس إدارتها مع رئيسه من التابعية اللبنانية . وتعتبر لبنانية أيضاً جميع السفن المعدة للملاحة البعيدة المدى التي يزيد محمولها عن الخمسماية طن بحري صاف أيا كانت جنسية مالكيها إذا كان مربطها مرفأً لبنانياً على أن يخضع تسجيلها لإجازة مسبقة تعطى بقرار من وزير الأشغال العامة »[١] .

أما بالنسبة إلى الطائرات فإن المادة /٩/ من قانون الطيران اللبناني تعتبر كل طائرة « تسجل في لبنان طائرة لبنانية » . وتشترط المادة /١٠/ من القانون عينه المعدلة بقانون ١٩٥٥/٥/٢٥ لقيد الطائرات في السجل الموجود في المديرية العامة للطيران المدني لدى وزارة الأشغال العامة « ألّا تكون الطائرة مسجلة في دولة أخرى وأن تكون مملوكة بكاملها للبنانيين أو لشركة تتوافر فيها الشروط الآتية : ١ ـ أن يكون جميع الشركاء لبنانيين إذا

= ـ الفقرة الثامنة من المادة /٤١/ من المعاهدة الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
ـ الفقرة الخامسة من المادة /١٣/ من المعاهدة السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
والمهام القنصلية المتعلقة بالسفن المدنية غير التجارية كالسفن الخاصة وسفن النزهة هي أيضاً محدودة جداً .
ونشير إلى أن الوظائف القنصلية التي سنعالجها في هذا الفصل يقوم بها الموظفون القنصليون المسلكيون من قناصل عامين وقناصل ونواب قناصل ، أما الوكلاء القنصليون والقناصل الفخريون فوظائفهم محدودة في هذا المجال تحددها القوانين الداخلية للدول ونظمها وتعليماتها . راجع :

Dalloz: «Droit Int.» P. 554, Parag. 239 .

(١) أضيفت الفقرة الثانية من هذه المادة بقانون ١٩٥٤/١٢/٢١ من أجل تشجيع السفن على اختيار المرافىء اللبنانية كمرابط لها وإنماء حركة الملاحة البحرية التجارية التي تحمل سفنها العلم اللبناني .

كانت الشركة من نوع التضامن . ٢ ـ أن يكون جميع الشركاء المسؤولين لبنانيين إذا كانت الشركة من نوع التوصية . ٣ ـ أن تكون الشركة لبنانية وأن يكون رئيس مجلس إدارتها وأكثرية أعضائه من اللبنانيين إذا كانت الشركة مساهمة[١] .

وقد تقع نزاعات بين الدول حول تحديد جنسية السفينة أو الطائرة نظراً لاختلاف القواعد المعمول بها بين الدول لتحديد هذه الجنسية ، فيستعان عندها لفض هذه النزاعات بالقواعد التي نصت عليها المادة الخامسة من اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام ١٩٥٨ وغيرها من الاتفاقيات الدولية وقواعد القانون الدولي التي يضيق المجال عن ذكرها في معرض هذه الدراسة[٢] .

عندما تصل باخرة (أو طائرة) ترفع علم الدولة الموفدة إلى مرفأ من مرافىء الدولة المضيفة (أو أحد مطاراتها) أو تلقي مراسيها في المياه الإقليمية أو الداخلية لهذه الدولة[٣] تقوم البعثة القنصلية التي يقع ضمن منطقتها مكان رسو السفينة (أو توقف الطائرة) أو التي تكون الأقرب إلى هذا المكان بممارسة صلاحياتها المتعلقة بالإشراف والرقابة عليها من جهة وبتقديم كافة التسهيلات والمساعدات الضرورية لها من جهة أخرى .

الفقرة الأولى

الإشراف والرقابة على السفن والطائرات

يمارس الموظفون القنصليون في المرافىء والمطارات الواقعة في دائرة اختصاصهم القنصلي على السفن والطائرات التي تحمل علم الدولة

---

(١) راجع حول جنسية الطائرة كتاب سمير صالح . المذكور . ص ٣٢ ـ ٣٨ .

(٢) راجع الفقرة /٢٢/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي ، في :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 9.

(٣) تحمل غالبية البواخر ومنها البواخر اللبنانية إسم السفينة على جانبي مقدمتها ، وإسم السفينة وتحته إسم مرفأ التسجيل على مؤخرتها (م ٥ من قانون التجارة البحرية) .

الموفدة بعض مهام الرقابة والتفتيش التي تهدف إلى التأكد من التزامها بقوانين هذه الدولة وتعليماتها وبالقواعد الدولية في مجال الملاحة البحرية والجوية وهي تشمل حق التفتيش والزيارة وحق الاطلاع على أوراق السفينة ودفاترها والمصادقة على بعضها ، وحق الاطلاع على التقارير البحرية أو الجوية والتحقق من صحتها وحق زيارة السفن الأجنبية المتوجهة إلى الدولة الموفدة والتأشير على لائحة البضائع المشحونة إليها (المانيفستو)[١] .

أولاً - حق الزيارة والتفتيش

للموظف القنصلي أو لمن ينتدبه حق الصعود إلى متن السفينة فور رسوها ومنحها حرية العمل Pratique والقيام بتفتيشها وفحص أوراقها واستجواب ربانها وملاحيها والاستماع إليهم وإلى مواطني الدولة الموفدة الموجودين على متنها وتدوين احتجاجاتهم وملاحظاتهم . وتخول بعض الدول موظفيها القنصليين ممارسة الحق عينه بالنسبة إلى الطائرات ولو بشكل محدود[٢] . وتنص غالبية المعاهدات القنصلية على واجب الدولة

---

(١) راجع الفقرة الأولى من المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام ١٩٦٦ وكتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . المذكور ص ٣٩١ . كذلك راجع :

- Dalloz: op. cit., P. 554, parag. 240.
- A.J.I.L., Vol. 26. Supp. 1932, PP. 281 - 282.
- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit, P. 394.

(٢) راجع : Stuart: «Practice», P. 313.

كذلك الفقرة /٢٣/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥ / من مشروعها القنصلي :

U.N.Consular Conf. Vol. 2, P.9.

كذلك : - الفقرة السابعة من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- الفقرة الأولى من المادة /٢٠/ والمادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة الثانية من المادة /٢٦/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة الأولى من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة الثانية من المادة /٣٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

المضيفة في تسهيل صعود القناصل إلى متن السفن التابعة للدولة الموفدة وعلى حقهم في زيارتها دون الحصول على إذن بذلك من السلطات المحلية[1] .

ويحق للموظف القنصلي أثناء زيارته للسفينة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح المخالفات التي يكتشفها وتطبيق القواعد المنصوص عليها في قوانين الدولة الموفدة[2] . وتوجب التعليمات القنصلية اللبنانية على جميع رؤساء البعثات اللبنانية موافاة وزارة الخارجية بكل حادث يطرأ للسفن والبحارة وكل مخالفة يرتكبها ربابنة السفن وبحارتها بغية تمكين الإدارة المختصة من درس كل قضية على حده واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها .

ومن جهة أخرى يحق للقناصل حضور جميع إجراءات التفتيش أو التحقيق التي تقوم بها سلطات الدولة المضيفة على متن السفن التي تحمل علم الدولة الموفدة والتي تخرج عن نطاق الإجراءات التي تقوم بها السلطات الجمركية وإدارة الجوازات والهجرة والصحة من أجل منح الباخرة حرية التحرك Pratique وعن نطاق الإجراءات التي يطالب بها الربابنة . ومن هنا يجب على سلطات الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصلية المختصة

= - الفقرة الثالثة من المادة /٤١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - اليوغوسلافية لعام ١٩٦٩ .
- الفقرة الأولى من المادة /٣٠/ والفقرات (أ ، ب ، جـ) من المادة /٣١/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(١) راجع مثلاً أحكام المعاهدات المذكورة في الملاحظة السابقة وأحكام المعاهدات الفرنسية التي ورد تعدادها في :
Dalloz: op. cit., P. 555, parag. 256.

(٢) راجع :
- الفقرة الرابعة من المادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة (٢ - د) من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
كذلك تخول بعض الدول موظفيها القنصليين إعلان عدم صلاحية السفينة للملاحة كإجراء تحفظي . راجع الفقرة الأولى من المرسوم الفرنسي رقم ٤٥٦ تاريخ ١٩٤٦/١١/٢١ في :
Dalloz: «Droit Int», P. 554, parag. 250.

بالإجراءات التي ترى السلطات القضائية أو الإدارية اتخاذها على متن سفينة تجارية تابعة لها ، وتحدد وقت قيامها بذلك . وفي حال عدم حضور مندوب عن البعثة لهذه الإجراءات بسبب العجلة في اتخاذها وعدم التمكن من إعلام البعثة بها ، يحق للبعثة الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بها من السلطات المختصة للدولة المضيفة[1] .

ثانياً ـ الاطلاع على أوراق السفينة والتصديق على بعضها

تنص المعاهدات ومشاريع التقانين القنصلية[2] وقوانين الدول وتعليماتها القنصلية[3] على قيام ربابنة السفن عند وصولهم إلى المرافىء بإيداع شهادة تسجيل السفينة Certificate of Registry وغيرها من الأوراق كدفتر اليومية وسجل البحارة ، البعثة القنصلية للدولة التي تحمل السفينة علمها ، وذلك خلال ٢٤ ساعة من تاريخ الوصول . وتعاد الأوراق إليهم بعد حصولهم على ترخيص المغادرة Clearance من سلطات الميناء المختصة وبعد تسديد كل ما عليهم من التزامات مالية تجاه البحارة وتجاه الهيئات المختصة الأخرى في المرافىء[4] . وإذا علمت البعثة القنصلية بوصول سفينة إلى منطقتها القنصلية ولم يقم ربانها بإيداعها الأوراق ، كان لها أن تطلب من هذا الربان القيام بذلك فوراً ، فإذا تمنع كان على البعثة إعلام السلطات المختصة في الدولة الموفدة بذلك لاتخاذ الإجراءات

---

(١) راجع :

- الفقرة (٧) من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- الفقرات (٣ إلى ٦) من المادة /٢٦/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرتين (٣ و ٤) من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرتين (٣ و ٤) من المادة /٣٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرتين (٥ و ٦) من المادة /٤٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

(٢) راجع مثلاً :

- الفقرة (د) من المادة /٣١/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- الفقرة (٧) من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .

(٣) راجع مثلاً التعليمات القنصلية الأميركية . (Lee, «Consular Law», PP. 82 - 83) كذلك راجع :

Stuart: «Practice», PP. 312 - 313.

(٤) Dalloz: «Droit Int.», P. 554, parag. 249.

اللازمة . أما إذا سافرت الباخرة ولم تستعد أوراقها من البعثة سهواً وعن حسن نية وجب على البعثة إرسالها إلى المرفأ التالي للباخرة . أما إذا حدث ذلك عمداً للتهرب من إيفاء موجب ما، وجب على البعثة إرسال هذه الأوراق إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة مع تقرير مفصل عن الموضوع .

وتتشابه الأوراق والدفاتر التي تحملها السفن . ونذكر على سبيل المثال تلك التي يجب على السفن اللبنانية المعدة للملاحة في عرض البحار أو للملاحة الساحلية حملها والتي نص عليها قانون التجارة البحرية اللبناني[1] وهي :

١ ـ سند التمليك البحري Le Titre de Propriété Maritime ويصدر عن مكتب مرفأ التسجيل حيث يقع مقام صاحب السفينة الحقيقي أو المختار . ويتضمن هذا السند إسم السفينة ونوعها وحمولتها ومرفأ تسجيلها وجنسيتها ومالكها الخ . . .

٢ ـ دفتر البحارة Le rôle d'équipage ويتضمن أسماء بحارة السفينة وآخر التشكيلات الطارئة عليهم . ويجب أن يحمل هذا الدفتر دائماً توقيع رئيس الميناء الذي سجلت فيه السفينة إذا كانت قادمة رأساً من هذا الميناء ، أو توقيع قنصل لبنان في آخر ميناء قدمت منه إذا وجد ، وإلاَّ فتوقيع السلطة التي تمثله في هذا الميناء أو السلطة المختصة فيه .

٣ ـ إجازة الملاحة للسنة الجارية لسفن الشحن Le Permis de Navigation وشهادة الأمان لسفن نقل الركاب Le Certificat de Sécurité وذلك للتأكد من استيفاء السفينة شروط السلامة والأمن .

٤ ـ إجازة ملاح للسنة الجارية Le Permis de Marin للربان ولكل من بحارة السفينة .

٥ ـ إجازة السفر Le Permis de Voyage ويصدرها رئيس الميناء الذي توقفت فيه السفينة في المرة الأخيرة وتثبت دفعها لجميع الالتزامات المترتبة عليها في هذا المرفأ .

---

(٤) راجع المادتين ٤١ و١١٥ من هذا القانون .

٦ ـ بيان الحمولة (المانيفست) Le Manifeste de Chargement موقعاً من مكتب الجمرك في آخر مرسى للسفينة . ويتضمن عـادة عقود نقـل البضائع ووثائق الشحن الخاصة بها . وتصدق عليه عادة بعثة الدولة التي تشحن إليها هذه البضائع .

٧ ـ شهادة صحية La Patente de Santé يوقعها مكتب الحجر الصحي في آخر مرسى للسفينة ، وهي تثبت الحالة الصحية على متن السفينة وفي آخر بلد قدمت منه .

٨ ـ إشعار بدفع رسوم الميناء والمنائر La Quittance des Droits de Port et des Phares للدوائر ذات الصلاحية في آخر مرسى للسفينة .

٩ ـ شهادة معاينة السفينة Le Certificat de Visite وتثبت أن السفينة قد خضعت للمعاينة وفقاً للأنظمة وأنها صالحة لمجابهة أخطار البحر .

١٠ ـ دفتر اليومية Le Livre de bord وهو دفتر ترقم صفحاته وتختم من رئيس المرفأ حيث سجلت السفينة ، ويعتبر من أهم أوراقها . ويتولى أمره الربان ويسجل فيه بأمانة يومياً جميع الحوادث الطارئة والقرارات المتخذة خلال السفر وجميع الـواردات والنفقات المتعلقـة بالسفينـة والملاحظات اليومية المتعلقة بحالة الجو والبحر وبيان بالمخالفات التي ارتكبها مستخدمو البعثة والعقـوبات التي اتخـذت بحقهم والولادات والوفيات التي حـدثت على ظهر السفينـة والطريق التي سلكتهـا أو اضطرت إلى سلوكها مع أسباب ذلك وأي شيء آخر يتعلق بما جرى أثناء الرحلة . ويحمل هذا الدفتر ، تُسجل البحارة توقيع سلطة الميناء حيث سجلت السفينة إذا كانت قادمة من هذا الميناء ، وتوقيع قنصل لبنان في المرفأ الأخير ، أو من السلطة المختصة في هذا المرفأ في حال عدم وجوده .

١١ ـ الدفتر اليومي للآلة المحركة Le Journal de la Machine وتحمله السفن ذات المحرك ويذكر فيه رئيس المهندسين كمية المحـروقات المأخوذة عند السفر واستهلاك السفينة اليومي وكل ما يختص بسير الآلة المحركة .

ومن المفيد كذلك أن يحمل ربان السفينة معه نسخة من قانون التجارة البحرية اللبناني .

ويقوم الموظفون القنصليون بالتأكد من حمل السفينة لكل أوراقها وبأن هذه الأوراق قانونية مستوفية لكل الشروط ، كما يقومون بالتوقيع على بعضها وختمها بخاتم البعثة كسجل البحارة ودفتر اليومية ودفتر الآلة المحركة ومانيفست الشحن . وفي حال عدم قيام الموظف القنصلي بزيارة السفينة ، تحمل هذه السجلات إلى مقر البعثة للتأشير عليها على أن يتم ذلك كما ذكرنا خلال ٢٤ ساعة من وصول السفينة . وفي حال عدم وجود بعثة للدولة التي ترفع السفينة علمها تقدم الأوراق إلى سلطات المرفأ المختصة ذات الصلاحية[١] .

ثالثاً ـ الاطلاع على التقارير البحرية (والجوية) والتحقق من صحتها

تقوم البعثات القنصلية بالاطلاع على التقارير البحرية المنظمة من قبل ربان السفينة[٢] والمتعلقة بحوادث معينة تكون قد تعرضت لها السفينة (أو الطائرة) أو معداتها أو آلاتها أو ملاحيها أو ركابها أو البضائع المشحونة عليها ، أثناء رحلتها أو أثناء مكوثها في المرفأ (أو في المطار) وأخذ الإقرارات اللازمة وإجراء التحقيقات الضرورية للتحقق منها والتأكد من صحتها وبالتالي تصديقها تأكيداً لصحتها[٣] بحيث تصلح لأن تكون حجة يمكن الاستناد إليها كأساس لتسوية المسؤوليات أمام المحاكم المختصة . ولقد أقرت محكمة التمييز الفرنسية عام ١٨٤٧ في قضية Gauthier V. Brown بالقوة الثبوتية لتقرير ربان السفينة المتعلق بأضرار وقعت في أعالي البحار ، الذي رفعه إلى قنصل دولته الذي صدق عليه[٤] . إلا أن هذه التقارير ليست في رأينا ملزمة للمحكمة وإنما تشكل وسيلة من وسائل الإثبات لها قوة الأوراق

---

(١) راجع المادة /١٢٣/ من قانون التجارة البحرية اللبناني

(٢) وعلى التقارير الجوية من قبل ربان الطائرة .

(٣) Dalloz: «Droit Int», P. 554, parag. 253.

(٤) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » . المذكور . ص ٨٢٠ ـ ٨٢١ .

الرسمية الثبوتية التي تساعد المحكمة في تكوين اقتناعها .

وفي لبنان تنص المادة /١٢٤/ من قانون التجارة البحرية اللبناني على ما يلي : « إذا طرأت حوادث خارقة للعادة تختص بالسفينة أو الحمولة أو البحارة فعلى الربان أن يرفع إلى سلطات المرفأ أو إلى القنصل اللبناني إذا وجد وإلا فإلى السلطات البحرية ذات الصلاحية ، تقريراً بحرياً يبين فيه زمن إقلاعه ومكانه والطريق الذي اتبعه والطوارىء التي تأذى منها البحارة والسفينة وكل أحوال السفر التي يجدر تبيانها ، وفي حالة الغرق ينبغي مصادقة الناجين من البحارة على مضمون هذا التقرير » .

كما تنص المادة /٢٥/ من القانون عينه على ما يلي :

« يجري التدقيق في التقرير البحري الذي ينشئه الربان إما عفواً إذا ارتأت السلطة ذات الصلاحية أن تقرر إجراء تحقيق ، أو بناء على طلب الربان ، أو أي شخص آخر له مصلحة في الأمر . ويجري التحقيق أمام رئيس المحكمة البدائية ، وفي الخارج أمام القنصل اللبناني إذا وجد وإلا فأمام السلطة القضائية ذات الصلاحية ، فيستمع إلى أفراد البحارة والركاب ويقبل أي إثبات آخر . إن التقارير غير المدقق فيها ليست مقبولة للدفاع عن الربان ولا تصلح للإثبات أمام القضاء » .

رابعاً ـ زيارة السفن الأجنبية المتوجهة إلى الدولة الموفدة ، والتأشير على لائحة البضائع (المانيفستو) المشحونة إليها

يحق للموظفين القنصليين زيارة السفن الأجنبية المتوجهة إلى الدولة الموفدة للتصديق على أوراقها والحصول على المعلومات الضرورية التي تطلبها دولتهم وللتأكد من سلامتها واستيفائها للشروط الصحية[1] . وكان يفرض في الماضي على السفن أن تحمل شهادة صحية تسمى Bill of

(١) راجع : ـ الفقرة (٩) من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .

ـ الفقرة (١) من المادة /٢٣/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

ـ الفقرة (٣) من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

ـ الفقرة (١) من المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الأميركية لعام ١٩٦٦ .

health وهي تقرير يصدر عن السلطات المختصة في المرفأ الأخير مصدق عليه من البعثة القنصلية للدولة المتوجهة إليها السفينة والتي كان لها الحق في أن ترسل أحد موظفيها إلى متن السفينة للتأكد من صحته . ويتعلق التقرير بالحالة الصحية على متن السفينة قبل مغادرتها لهذا المرفأ . وقد تم الاستغناء عنه في الفترة الأخيرة[1] بناء على توصية تضمنتها الاتفاقية الصحية الدولية لعام ١٩٤١ International Sanitary Convention واستعيض عنه بتقرير يضعه الربان عن الوضع الصحي على متن السفينة قبل وصوله إلى المرفأ المتوجه إليه يصدقه طبيب السفينة[2] .

ويقوم الموظفون القنصليون كذلك بالتأشير على بيان حمولة البضائع (المانيفستو) المشحونة إلى أحد موانىء الدولة التي يمثلونها بصرف النظر عن جنسية هذه السفينة[3]. ولا يمكن للبعثات اللبنانية التصديق على « المانيفستو » إذا كانت السفينة الشاحنة مدرجة في القائمة السوداء ، كما لا يسمح لهذه البعثات بالتصديق على « مانيفستو » عائد لبضائع شحنت من مرفأ تابع لدولة أخرى فيه بعثة لبنانية . ولكنه يمكن التصديق على « مانيفستو » البضائع المشحونة من مرفأ لا بعثة لبنانية فيه ولو كان هذا المرفأ يدخل ضمن صلاحية بعثة لبنانية أخرى ، وفي هذا تسهيل للتجارة البحرية ومراعاة لخط سير السفن . ويمكن لأسباب عملية التصديق على « مانيفستو » البواخر المتجهة إلى لبنان من قبل البعثات اللبنانية في الخارج حتى بعد إقلاعها على أن تسرع شركات الملاحة في إعداد « المانيفستو » وإرساله جواً بعد التصديق عليه من قبل البعثة اللبنانية في بلد المصدر من أجل عرضه على السلطات اللبنانية المختصة لدى رسو البواخر في المرافىء اللبنانية . ويؤلف « مانيفستو » الباخرة الواحدة معاملة واحدة يستوفى عنه الرسم مرة واحدة مهما كان عدد صفحاته[4] .

---

(١) على الرغم من أن بعض الدول ما زالت تطلبه .

(٢) Lee: «Consular Law», P. 87.

(٣) Dalloz: «Droit Int.», P. 554, parag. 243.

(٤) يمكن لمعاون القنصل الفخري في البعثات القنصلية اللبنانية الفخرية في حال غياب القنصل الفخري توقيع « مانيفستو » البواخر عملاً بتعميم وزارة الخارجية على بعثاتها رقم ١٣/٢٠ تاريخ ١٩٧٩/٨/٢٨

ويغرم عند الوصول إلى لبنان بضعفي الرسوم المتوجبة على « مانيفستو » البضاعة ، كل مركب يشحن بضاعة من مرفأ فيه بعثة لبنانية دون أن يحصل على تأشيرتها القانونية على « المانيفستو » ، أو يشحن بضاعة من مرفأ ليس فيه بعثة لبنانية ودون أن يحصل على التأشيرة عند وصوله إلى مرفأ فيه بعثة . أما إذا لم يمر المركب بأي مرفأ فيه بعثة لبنانية فإن دفع الرسم يتم عند وصوله إلى أول مرفأ لبناني[1] .

وإذا كانت السفن المتوجهة إلى لبنان تحمل إرساليات حيوانية وجب ارفاق هذه الإرساليات بشهادات صادرة عن الدائرة البيطرية في بلاد المنشأ تمهر بخاتمها وتصدق عليها البعثة اللبنانية المختصة .

الفقرة الثانية

تقديم المساعدات والتسهيلات الضرورية للسفن والطائرات

تحتاج السفن (والطائرات) وملاحوها عند وصولها إلى أراضي الدولة المضيفة إلى مساعدة البعثة القنصلية التابعة للدولة التي تحمل علمها ، ولهذا تلزم المعاهدات القنصلية في غالبيتها سلطات الدولة التي ترسو السفينة في مرافئها تسهيل اتصال ربان السفينة وبحارتها ببعثتهم القنصلية والقيام بزيارتها إلاَّ إذا حالت ظروف خاصة دون ذلك كوجود البعثة في مدينة أخرى بعيدة جداً عن المرفأ ، أو الحاجة إلى الحصول على إذن خاص بالزيارة . وتنص هذه المعاهدات على واجب الدولة المضيفة في الإفساح في المجال أمام القناصل لممارسة مهامهم بالإشراف على هذه السفن ومساعدتها بحرية ودون عائق ، وعلى واجبها في تقديم كل مساعدة ضرورية لهم في هذا المجال[2] .

---

(١) لمعرفة الرسوم القنصلية التي تحصلها البعثات اللبنانية عند تصديقها على مانيفستو البواخر ، راجع البنود ٢٥ إلى ٢٨ من لائحة الرسوم القنصلية الملحقة بقانون ١٩٤٤/٦/١٠ وتعديلاتها الحديثة .

(٢) راجع : ـ المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .
ـ المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ الفقرتين ١ و٢ من المادة /٤١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
=

وتقوم البعثات القنصلية بتسهيل دخول السفن إلى المرافىء وإقامتها فيها وخروجها منها وتقديم المساعدات اللازمة لها وللطائرات عند تعرضها للكوارث والحوادث ، بالإضافة إلى بعض الخدمات والتسهيلات الأخرى كمنح الإجازة الموقتة للسفن المشتراة حديثاً برفع علم الدولة الموفدة ريثما يتم تسجيلها فيها ، والإذن لربابنة السفن ، إذا طرأت حاجة ملحة ، بالاقتراض بضمانة جرم السفينة وأجرتها وحمولتها أحياناً .

أولاً ـ تسهيل دخول السفن إلى المرافىء وإقامتها فيها وخروجها منها

تقوم البعثات القنصلية بتقديم كل التسهيلات والمساعدات الضرورية للسفن التي تحمل جنسية الدولة الموفدة ، والمتعلقة بدخولها إلى المرافىء وخروجها منها وإقامتها فيها وتقديم المعلومات الضرورية لربابنة السفن حول القوانين المحلية المعمول بها في الدولة المضيفة وحول ما يتوجب عليهم القيام به . وتقوم هذه البعثات بمساعدة الربابنة في إعداد المستندات التي تطلبها سلطات المرافىء عادة من السفن للسماح لها بالرسو في هذه المرافىء ومنها وثيقة تسجيل السفينة ولائحة البحارة وإذن المغادرة الصادر عن سلطات المرفأ الأخير الذي رست فيه السفينة ومانيفستو الشحن ولائحة بالركاب عامة ولائحة بالركاب المواطنين وأخرى بالركاب الأجانب الخ . . . ويجب أن يكون الموظف القنصلي عميق الاطلاع على قوانين الدولة المضيفة ونظمها في هذا المجال ، وبطرق التعامل المعتمدة في مرافئها ، لكي يتمكن من القيام بواجباته نحو سفن بلاده على الوجه الأكمل[1] .

وتقوم البعثات القنصلية كذلك بمساعدة ربابنة السفن وملاحيها أثناء وجودهم في الدولة المضيفة فتؤمن لهم المترجمين في حالة جهلهم اللغة المحلية ، وتسهل إقامتهم وأعمالهم وتقدم لهم كل مساعدة ممكنة أمام السلطات القضائية والإدارية المختصة[2] .

ـ المادة /٢٩/ والفقرة الثانية من المادة /٣٠/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(١) Lee: «Consular Law», P. 83

(٢) راجع :

ـ الفقرة الأولى من المادة /٢٦/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ . =

ثانياً ـ مساعدة السفن والطائرات في حالة تعرضها للكوارث والحوادث

تقوم البعثات القنصلية عند تعرض سفينة أو طائرة تحمل جنسية الدولة الموفدة لحادث ما ينجم عنه تحطمها أو غرقها أو تعطيلها أو إلحاق أضرار جسيمة بها ، باتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على حقوق ومصالح مواطنيها الطبيعيين والمعنويين وبالمساعدة في عمليات الإنقاذ . وتنص المعاهدات والاتفاقيات القنصلية[1] وقوانين الدول الداخلية ونظمها وتعليماتها القنصلية[2] على واجبات البعثات القنصلية وحقوقها في هذا المجال وهي :

= ـ الفقرة الثانية من المادة /٢١/ من المعاهدة القنصلية البريطانية ـ الأميركية لعام ١٩٥١ .
ـ المادة /٢٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .
ـ الفقرة الثانية (أ ، ب) من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ الفقرة الأولى من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
ـ المادة /٢٨/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(١) راجع :
ـ المادة /٢٩/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .
ـ المادة /٢٤/من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
ـ المادة /٢٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الصينية لعام ١٩٥٩ .
ـ المادتين ٣٣ و ٣٤ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
ـ المادة /١٤/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
ـ الفقرة الرابعة من المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ المادة /٣٩/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ المادة /٤٢/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
ـ المادتين ٣٩ و ٤٠ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
ـ الفقرة الثالثة من المادة /٣٧/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية . . .

(٢) كالمادة /١٢/ من المرسوم البرازيلي تاريخ ١٩٥١/١١/٨ (راجع كتاب الغنيمي ، « الأحكام العامة » . المذكور . ص ٨٢٢ ـ ٨٢٣) ، والمادة /١١/ من المرسوم الفرنسي رقم ٤٥٦ تاريخ ١٩٤٦/١١/٢١ (راجع : Dalloz, op. cit., P. 554, par. 248) والتعليمات السوفياتية المتعلقة بحوادث الطائرات تاريخ ١٩٢٦/٢/٨ والتي أشرنا إليها أعلاه ، والتعليمات القنصلية البريطانية .(B.D.I.L., Vol., 8 PP. 328 - 332)والتعليمات القنصلية الأميركية المتعلقة بحوادث السفن (1) 2F.S.M. 562 وبحوادث الطائرات .(8 - 1) 2F.S.M. 655 (راجع : Lee : Consular Law, P. 219.) . وأحكام القانون اللبناني الواردة في القرار رقم ١٦٦/ل . ر تاريخ ١٩٤١/٧/٣ المتعلق بالكوارث البحرية .

١ ـ على سلطات الدولة المضيفة المختصة ، فور معرفتها بتعرض سفينة أو طائرة في مياهها الإقليمية أو في مرافئها ومطاراتها لأي حادث ، إعلام البعثة القنصلية للدولة التي تحمل السفينة أو الطائرة جنسيتها ، دون تأخير ، بمكان وقوع الحادث وظروفه وبإجراءات المساعدة التي اتخذتها لإنقاذ السفينة (أو الطائرة) وركابها وحمولتها وأمتعتها والبريد الذي تحمله . . . وهي تتخذ هذه الإجراءات ريثما يصل القنصل إلى مكان الحادث . وعليها تقديم كل عون ومساعدة للقناصل أثناء تأديتهم مهامها التي سنشير إليها ، كما أن عليها حفظ الأمن في منطقة وقوع الحادث ومنع التعديات والسرقات التي قد تطال السفينة أو الطائرة المتضررة وحمولتها . وفي حال وقوع الحادث في مرفأ أو مطار يجب على السلطات المختصة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل حركة المرور البحري أو الجوي ومنع أي ضرر قد يلحق بالتجهيزات أو السفن أو الطائرات الأخرى .

وتمتنع سلطات الدولة التي وقع الحادث في أراضيها عن جباية أية رسوم جمركية أو رسوم أخرى تتعلق بدخول السفينة أو حمولتها وتجهيزاتها إلى أراضيها ، إلّا إذا تمّ طرح هذه الأشياء للبيع في أسواقها أو تأخرت إعادة تصديرها لفترة زمنية طويلة[1] . ولهذه السلطات حق استيفاء كامل تكاليف عمليات المساعدة والإنقاذ وحفظ البضائع . . . وفي الحدود التي تستلزمها هذه العمليات أو في الحدود التي يلزم بها مواطنو الدولة المضيفة في الحالات المشابهة .

٢ ـ على الموظف القنصلي أن يبرق لدولته بالحادث ثم ينتقل إلى مكان حصوله ليشرف على أعمال الانقاذ ويقدم كل مساعدة ممكنة للسفينة أو الطائرة ولملاحيها ومسافريها ويتخذ الإجراءات الضرورية لحماية البضاعة وإصلاح السفينة وتقديم المساعدة الطبية للأشخاص المحتاجين إليها . ومن ذلك إدخالهم المستشفيات .

وفي حال غياب مالك السفينة أو مجهزها أو ربانها أو ممثل شركة التأمين أو أي مسؤول آخر يمكنه اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الحقوق ،

---

(١) في لبنان لا يستوفى أي رسم عن السفن التي لا تنقل بضائع أو ركاب إلى لبنان والتي تضطرها أحوال قاهرة إلى الرسو في المرافىء اللبنانية .

يقوم القنصل بصفته ممثلاً لهؤلاء ، وفي الحدود التي تسمح بها قوانين الدولة المضيفة باتخاذ ما يلزم لحفظ السفينة أو الطائرة وحمولتها بما في ذلك أعمال الإدارة الضرورية التي كان يمكن لمن يمثلهم اتخاذها[1] والتي قد تستدعي إقامة الدعاوى لحفظ الحقوق أو التدخل في دعاوى أقامها آخرون . وتقوم البعثات القنصلية كذلك بتسهيل دخول لجان التحقيق التي توفدها الشركة التي تتبع لها السفينة أو الطائرة ومندوبي هذه الشركة إلى أراضي الدولة المضيفة وانتقالهم إلى مكان الحادث وتقديم كل عون لازم لهم لإنجاز مهمتهم . كما تقوم هذه البعثات برفع تقرير تفصيلي إلى وزارة خارجيتها حول ظروف الحادث والإجراءات التي اتخذت للحفاظ على حقوق المواطنين .

٣ ـ يحق للبعثات القنصلية اتخاذ الإجراءات المذكورة عينها لحفظ حقوق مواطنيها بالنسبة لأية بضائع تعود لهم في حال تعرض السفينة أو الطائرة التي تشحنها والتي لا تحمل جنسية الدولة المضيفة[2] لحادث ما في نطاق المنطقة القنصلية أو عند وصول البضائع أو السفينة (أو الطائرة) الشاحنة إلى مرفأ (أو مطار) يقع في هذه المنطقة بعد وقوع الحادث .

٤ ـ تخول بعض المعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية القناصل تسوية المسائل المتعلقة بالخسائر البحرية Avaries التي تطرأ أثناء الرحلات البحرية للسفن التابعة للدولة الموفدة[3] شرط أن لا تكون هناك اتفاقات خاصة حول الموضوع بين المالكين والمجهزين وشركات التأمين ، وشرط أن لا يكون بين أصحاب العلاقة أيّ من مواطني الدولة المضيفة . وفي

(١) إن بعض المعاهدات القنصلية تخول القناصل اتخاذ هذه الإجراءات في حال وجود صاحب السفينة أو مجهزها أو ربانها . راجع مثلاً المادة /٢٩/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ . كذلك فإن المادة /١١/ من المرسوم الفرنسي رقم ٤٥٦ تاريخ ١٩٤٦/١١/٢١ تخول القناصل الفرنسيين تولي أعمال الإنقاذ في جميع الحالات باستثناء حالة وجود ربان السفينة الذي يحمل تفويضاً خاصاً باداء هذه الأعمال أو حالة وجود جميع أصحاب المصالح . راجع :
Dalloz: «Droit Int». ,P. 554, parag. 248.

(٢) سواء أحملت جنسية الدولة الموفدة أم جنسية دولة ثالثة .

(٣) راجع حول الأحكام المتعلقة بهذه الخسائر في القانون اللبناني المواد ٢٥٥ ـ ٢٨١ من قانون التجارة البحرية علماً بأن هذه المواد لا تنص على دور البعثات اللبنانية في هذا المجال .

الحالة الأخيرة يمكن للقناصل تسوية الموضوع حبياً إذا وافق جميع أصحاب العلاقة على ذلك وإلّا ترك الأمر لسلطات الدولة المضيفة[١] .

٥ ـ توجب بعض الدول على قناصلها الاهتمام بمكافحة القرصنة البحرية الحديثة التي يقوم بها ربابنة السفن وذلك عن طريق تعاون هؤلاء القناصل مع السلطات المختصة في الدولة المضيفة لمنع التلاعب بالأوراق الثبوتية للبضائع المشحونة وبأوراق السفينة ، وذلك للحؤول دون تحويل السفن إلى مرافىء غير شرعية بحيث يتم الاستيلاء غير القانوني على حمولتها[٢] .

ثالثاً ـ الخدمات والتسهيلات الأخرى

تقوم البعثات القنصلية بتقديم بعض الخدمات للسفن التي تحمل جنسية الدولة الموفدة وتهدف إلى تسهيل أعمال هذه السفن وتنمية التجارة البحرية . فهي تقوم مثلاً بالتصديق على أي مستند يتعلق بنقل ملكية السفينة أو بترتيب حقوق معينة عليها كحقوق الرهن ، ويتم تسجيل هذا المستند في سجلات البعثة وتعلم به السلطات المختصة في الدولة الموفدة لقيده في سجل السفينة[٣] .

وفي إطار هذه الخدمات نذكر إثنتين نص عليهما قانون التجارة البحرية اللبناني ، الأولى تتعلق بمنح السفن التي تبنى أو تشترى في الخارج لحساب شركة لبنانية إجازة من البعثة اللبنانية المختصة تتيح لها الإبحار رافعة العلم اللبناني ريثما يتم تسجيلها في المرافىء اللبنانية[٤] ،

---

(١) راجع تعداداً للمعاهدات القنصلية التي تتضمن أحكاماً بهذا الخصوص ، في :
Dalloz: op. cit. P. 555, parag. 259.

(٢) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية على بعثاتها في الخارج رقم ٩/٢٨٥٨ تاريخ ١٩٧٩/١٢/١٤ إثر تكاثر حوادث القرصنة في المياه اللبنانية خلال الأحداث المأساوية التي عرفها لبنان .

(٣) راجع الفقرة السابعة من المادة /٣١/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٤) وتخول القوانين الفرنسية البعثات القنصلية الفرنسية الصلاحية عينها . راجع :
Dalloz: «op. cit», P. 554, parag. 242.

والثانية تتعلق بقيام البعثة اللبنانية المختصة بمنح ربابنة السفن الإذن بأن يقترضوا عليها المبالغ اللازمة إذا طرأت حاجة ملحة أثناء سفرها ، وفي حال تعذر ذلك ، الإذن لهم ببيع بضائع من حمولتها بمقدار المبلغ الضروري .

١ ـ تنص الفقرة الثانية من المادة /١٦/ من قانون التجارة البحرية اللبناني على ما يلي :

« لا يشترط وجود السفينة في أحد المرافىء اللبنانية لإجراء معاملات التسجيل ، والسفينة المبتاعة أو المنشأة في الخارج يحق لها ريثما يتم تسجيلها أن تبحر رافعة العلم اللبناني بإجازة يعطيها ممثل الدولة اللبنانية في مكان البيع أو الإنشاء بناء على تصريح بشراء السفينة مؤيد بالمستندات » .

وتحدد المادتان ١٦٦ و١٦٧ من القرار رقم ١٣١ الصادر عن وزير الأشغال العامة والنقل المتعلق بتصديق نظام المرافىء والموانىء اللبنانية أصول منح الرخصة الموقتة برفع العلم اللبناني كالآتي :

ـ م ١٦٦ : يتقدم مالكو السفينة أو وكلاؤهم المفوضون من البعثة اللبنانية في الخارج بطلب الترخيص الموقت برفع العلم اللبناني ريثما يتم تسجيلها نهائياً في لبنان ويتضمن الطلب إسم المالك وجنسيته ومحل إقامته الحقيقي في لبنان ، وإسم السفينة الجديد والسابق وجنسيتها وتاريخ ومحل إنشائها وأقيستها وحمولتها القائمة والصافية والإجمالية ونوع محركاتها وقوتها ، وتصريح بأن المستدعي اطّلع على نصوص قانون التجارة اللبناني ويتعهد بالتقيد بها . ويرفق الطلب بنسخة من بيان من السلطات المختصة في البلد الذي كانت السفينة مسجلة فيه بترقينها من سجلاتها ، وبإفادة بأن السفينة غير مدرجة في القائمة السوداء لمقاطعة إسرائيل ، وبسند ملكية أو عقد بيع يثبت ملكية أصحاب العلاقة للسفينة المعنية ، وبتصريح باتخاذ محل إقامة حقيقي في أحد المرافىء اللبنانية ، وبشهادة بحمولة السفينة مع جميع أوصافها ، وبشهادة بسلامة الملاحة ، وبشهادة بسلامة محركاتها ، وبشهادة بسلامة معداتها ، وبشهادة بسلامة معدات الاتصال اللاسلكية والتلغرافية والهاتفية مع جميع مواصفات هذه الأجهزة . وتؤشر البعثة

اللبنانية المختصة على جميع هذه المستندات .

ـ م ١٦٧ : على ضوء هذه المستندات وبناء على تعليمات من وزارة الخارجية والمغتربين بعد استمزاج رأي المديرية العامة للنقل ، تعطي البعثة اللبنانية في مكان شراء السفينة إجازة موقتة برفع العلم اللبناني لمدة شهرين ، وترسل نسخة عن هذه الإجازة إلى المديرية العامة للنقل عن طريق وزارة الخارجية والمغتربين .

٢ ـ تنص الفقرتان الأولى والثانية من المادة /١٢٠/ من قانون التجارة البحرية اللبناني على ما يلي : « إذا طرأت حاجة ملحة في أثناء السفر فللربان بعد حصوله على إجازة يعطيها في لبنان رئيس المحكمة البدائية وفي الخارج القنصل اللبناني إذا وجد وإلاّ فبعد حصوله على موافقة قاضي المحلة ، أن يقترض بضمانة جرم السفينة وأجرتها وإذا لم يكفيا فبضمانة الحمولة أيضاً .

وإذا تعذر عليه الاقتراض فله بعد حصوله على الإجازات نفسها أن يبيع بضائع بقدر المبلغ الضروري المقرر » .

النبذة الثانية

الوظائف القنصلية المتعلقة بالملاحين وبتسوية المنازعات

ينحصر بحثنا في هذه النبذة بملاحي السفن[1] ، إذ أن الوظائف القنصلية التي سنتناولها فيما يلي نادراً ما تمارس على ملاحي الطائرات نظراً للطبيعة الخاصة لعمل هؤلاء ولحداثة الطيران المدني بحيث لم تتبلور بعد مهام محددة تتعلق بملاحي الطائرات تقوم بها البعثات القنصلية ، إلاّ أن هذا لا يعني عدم إمكان قيام الموظف القنصلي بتطبيق بعض القواعد التي تنظم مهامه المتعلقة بملاحي السفن على ملاحي الطائرات إذا استدعت الحاجة ذلك مع مراعاة الفوارق في طبيعة عمل كل من الفئتين[2] .

(١) تعرف المادة /١٢٨/ من قانون التجارة البحرية اللبناني الملاح بأنه كل شخص استخدم على متن سفينة للقيام برحلة بحرية .

(٢) فالفترة التي يقضيها ملاحو الطائرة بعيداً عن الدولة التي تحمل الطائرة جنسيتها لا تتعدى الأيام =

الفقرة الأولى

الوظائف القنصلية المتعلقة برعاية شؤون الملاحين

إضافة إلى الخدمات العامة التي تقدمها البعثات القنصلية للملاحين أثناء وجودهم في أراضي الدولة المضيفة والتي ذكرناها سابقاً[1] فإن لهذه البعثات مهام أخرى تتعلق بالتعاقد مع البحارة وإنهاء خدماتهم وإعادتهم للوطن ومساعدتهم في حال مرضهم ووفاتهم وملاحقتهم في حال فرارهم من الخدمة . وعلى الرغم من أن القانون الدولي العرفي يقر للبعثات القنصلية بحق ممارسة هذه المهام ويحدد إطارها العام فإن مضمون هذه الممارسة ومداها تحدده أحكام المعاهدات القنصلية الثنائية والقوانين الداخلية للدول ونظمها وتعليماتها .

أولاً ـ التعاقد مع البحارة Signing of Seamen

إذا رغبت سفينة ما في استخدام بحارة أثناء وجودها في الخارج قامت البعثة القنصلية التي ترفع السفينة علمها بالإطلاع على عقود الاستخدام وبالتأكد من تفهم البحارة لها ولطبيعة العمل الذي سيقومون به قبل توقيعهم . وتطالب تعليمات بعض الدول باقتران هذه العقود بتصديق البعثات القنصلية[2] . ويتم العقد عادة بين الملاح ومجهز السفينة أو وكيله الذي يكون عادة الربان . ويحدد العقد مدة الخدمة والوظيفة وتاريخ بدء العمل ومقدار الأجرة وتاريخ دفعها وتاريخ العقد ومكانه[3] . ويجب على

= القليلة فيما تمتد إلى أشهر بالنسبة لملاحي السفن ، كما أن مدة بقاء ملاحي الطائرات في الدولة المضيفة هي أقصر بكثير من مدة بقاء ملاحي السفن . ثم إن عدد ملاحي الطائرات هو أقل بكثير من عدد ملاحي السفن .

(١) كمساعدتهم في مراجعة الدوائر المختصة في هذه الدولة من إدارية وقضائية وتسهيل إقامتهم وتوفير مترجمين لهم عند جهلهم اللغة المحلية .

(٢) راجع :

- 46 U.S. Code, Sec. 569 - 570
- Lee: «Consular Law», PP. 40 - 41.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 865 - 880
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 689.

(٣) راجع المادة /١٣٠/ من قانون التجارة البحرية اللبناني .

ربان السفينة أن يسجل عقد الاستخدام أو شروطه في دفتر البحارة بكل دقة وأمانة فيسجل إسم الملاح وجنسيته ومكان وتاريخ ولادته واختصاصه ووظيفته واسم السفينة التي كان يعمل عليها سابقاً إذا وجدت وتاريخ مغادرته لها وتاريخ ومكان إنشاء العقد والعمل الذي سيوكل للبحار وأجرته وكيفية دفعها بالشهر أو باليوم أو على أساس الربح ، ويوقع على السجل الملاح والربان ويقوم القنصل بمراقبة هذا الدفتر ويوقعه وله أن يستنطق طرفي العقد قبل ذلك للتأكد من معرفتهما مضمونه وقبولهما ببنوده وللتأكد كذلك من هوية الملاح المستخدم واستيفائه للشروط القانونية المطلوبة كشرط السن مثلاً(١) وللتأكد من التزام الربان بنسبة عدد الملاحين التي تحفظها قوانين بعض الدول لمواطنيها(٢) . ويذكر إتمام القنصل لهذه المعاملة في هامش الدفتر . وفي حال عدم وجود بعثة قنصلية في مرفأ الاستخدام تقوم بالمعاملة السلطات المختصة في هذا الميناء . وتعتبر بعض الدول كالولايات المتحدة أن أي استخدام للبحارة في السفن التي تحمل جنسيتها ، يتم أثناء وجود هذه السفن في الخارج ولا يخضع لإشراف بعثاتها القنصلية ، هو استخدام باطل .

ثانياً ـ إنهاء خدمات البحارة Discharge of Seamen

تنص المادة /١٥٦/ من قانون التجارة البحرية اللبناني في فقرتها الثانية على ما يلي :

« ليس للربان أن ينزل ملاحاً من سفينته لسبب مشروع إلاَّ بإذن من القنصل اللبناني إذا وجد وإلاَّ فمن سلطات المرفأ البحرية » .

---

(١) فالمادة /١٣٤/ من قانون التجارة البحرية اللبناني تمنع استخدام أولاد نوتيين لم يبلغوا الخامسة عشرة ، أو استخدام أولاد نوتيين تجاوزوا الخامسة عشرة ولم يبلغوا سن الرشد إذا لم يوافق والدوهم أو أوصياؤهم على استخدامهم .

(٢) فالفقرة الثانية من المادة /١٣٣/ من قانون التجارة البحرية اللبناني مثلاً توجب أن يكون خمس ملاحي السفن التي ترفع العلم اللبناني والمعدة للملاحة البعيدة المدى أو للملاحة الساحلية الدولية من اللبنانيين أو أن يدرب على الملاحة عدد من الأشخاص يساوي هذه النسبة بينما تشترط دول أخرى أن يساوي عدد الملاحين المستخدمين في السفن التي ترفع علمها نصف عدد الملاحين الإجمالي على الأقل .

ويتفق هذا المبدأ الذي أخذ به القانون اللبناني مع ما سارت عليه تشريعات غالبية الدول[1] ، فهي لا تجيز للربان أو مالك السفينة أو مجهزها ، أثناء وجود السفينة في الخارج ، أن ينهي خدمة أي من بحارتها قبل الحصول على موافقة قنصل الدولة التي تحمل السفينة علمها في حال وجوده[2] أو موافقة سلطات الميناء المختصة في حال عدم وجوده ، مهما يكن سبب إنهاء الخدمة حتى ولو وافق الملاح على ذلك ، إذ أن للقنصل وحده أن يقرر ما إذا كان السبب مشروعاً فيوافق عليه أو غير مشروع فيرفضه . وبالتالي فإن كل صرف لبحار من خدمة سفينة دون الحصول على موافقة قنصل الدولة التي ترفع السفينة علمها في حال وجوده في مكان الصرف ، هو صرف غير مشروع ، يخول البحار المتضرر المطالبة بالتعويض . وهذا ما أكدته عام ١٩٦٤ إحدى المحاكم البريطانية التي اعتبرت أن إنهاء خدمة بحار بريطاني تم استخدامه في عدن للعمل على باخرة بريطانية ، وحدث أثناء توقف الباخرة في إحدى المرافىء الإيطالية ، هو عمل غير قانوني لأنه لم يعرض على القنصل البريطاني لأخذ موافقته وبالتالي يحق للمتضرر المطالبة بالتعويض[3] .

ويجب على الربان أن يدوّن في دفتر البحارة أسباب إنهاء الخدمة وتاريخها وموافقة القنصل عليها وإقرار الملاح بتسلم حقوقه كلها ويمهر الدفتر بتوقيع القنصل ، وفي حال عدم وجوده فبتوقيع السلطة المختصة في

---

(١) راجع : التعليمات القنصلية الأميركية تاريخ ١٦/١٠/١٩٣٧ 46 U.S. Code, Shipping, sec. 682 - 685,

والقانون البريطاني Merchant Shipping Act, 1906, sec. 30, 36, 49, etc..

والفقرة السابعة من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .

راجع كذلك : - Lee: «Consular Law», P. 91.

- Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 886.

- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 689.

(٢) وهذا لا يعني أنه لا يحق للقناصل التدخل للدفاع عن حقوق البحارة من مواطنيهم عند إنهاء خدماتهم تعسفاً في السفن الأجنبية إذ أن ذلك من حقهم العام في حماية مصالح مواطنيهم الموجودين في منطقتهم القنصلية كما بينا سابقاً.

(٣) راجع حكم محكمة Mayor and City of London court بتاريخ ١٤/١٢/١٩٦٤ في قضية : Hassar V. Trader Navigation Co. LTD.; Int. Law Reports, Vol. 41, 1970, PP. 416 - 420.

المرفأ . ويكون هذا القيد إثباتاً لقانونية الإجراءات المتخذة بينما يكون تجاهله قرينة على أن إنهاء الخدمة قد تم بطريقة غير مشروعة . وللملاح الحق ، إذا طرد لسبب غير مشروع في تعويض تقرره المحكمة يتلاءم مع نوع خدمته ومدة عقده ومدى الضرر الحاصل . وقد يحدد عقد الاستخدام مسبقاً مقدار التعويض في حال الطرد فيؤخذ به إذا لم يكن المبلغ المحدد ضئيلاً بحيث يعتبر تنازلاً مسبقاً من الملاح عن حقوقه .

أما أهم الأسباب التي تعتبر مشروعة لإنهاء عقد الخدمة والتي يحق للموظف القنصلي القبول بها فهي : الاتفاق بين الربان والملاح على ذلك ، أو سوء سلوك الملاح غير الحري بالمعذرة كسكره الدائم أو عدم أمانته أو إثارته للشغب بشكل متواصل ، أو عدم كفاءته أو عدم قيامه بالمهام الموكولة إليه ، أو تمرده الدائم على أوامر رؤسائه ، أو انتهاء مدة الاستخدام المحددة في العقد[1] ، أو بيع السفينة في الخارج أو تحطمها أو تعطلها الطويل عن العمل ، أو مرض الملاح أو جرحه الذي ينجم عنه عجز عن إداء العمل ، أو ارتكاب الملاح جرماً أدى إلى إلقاء القبض عليه وسجنه . . .[2] . وعلى القنصل قبل موافقته على إنهاء خدمة البحار أن يتأكد من جدية الأسباب ويحقق في ظروفها فلا يوافق مثلاً على إنهاء خدمة الملاحين لأسباب بسيطة كارتكابهم بعض الأخطاء الحرية بالمعذرة أو إساءتهم التصرف بشكل عرضي لا يتسم بالتكرار[3] .

وتقر غالبية الدول بحق القنصل المختص في إنهاء عقد استخدام الملاح بناء على رغبته حتى في حال عدم موافقة الربان أو مجهز السفينة إذا ما تبين له أن هناك سبباً مشروعاً يبرر ذلك كتعرض الملاح للمعاملة

---

(١) تشترط المادة /١٥٤/ من قانون التجارة البحرية اللبناني في هذه الحالة أن يستمر تنفيذ العقد حتى وصول السفينة إلى لبنان .

(٢) راجع :
- Lee: «Consular Law», P. 92.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 889.
- Stuart: «Practice», P. 318.

(٣) راجع :
- Moore: «Digest», P. 132.
- Hackworth, «Digest», Vol. 4, P. 896.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 691.

السيئة المستمرة من قبل الربان أو مرضه الشديد الذي يتطلب العلاج ، أو الإخلال بأحكام عقد الاستخدام المقررة لمصلحة الملاح أو بأحكام القوانين والأنظمة المماثلة . أما إذا فسخ الملاح العقد دون سبب مشروع فإن لمجهز السفينة الحق في التعويض[١] .

ونظراً لأهمية مهام ربابنة السفن ، فإن الأحكام المتعلقة بهم تختلف عن الأحكام المتعلقة ببقية الملاحين . فقوانين الدول تحظر على الربان عادة ، مهما تكن الأسباب ، إنهاء مدة عقده أو فسخه أو إبطاله بمشيئته أثناء السفر ، بينما تسمح لأصحاب السفينة أو مجهزيها بعزل الربان في أي وقت شرط أن يعوضوا عليه إذا كان سبب العزل غير مشروع[٢]. وبناء عليه ، فليس للبعثات القنصلية أن توافق على إنهاء خدمات ربابنة السفن إلاّ إذا طلب أصحابها ذلك[٣] ، أو إذا أصبح الربان عاجزاً عن القيام بمهامه بسبب جنونه أو مرضه الشديد واستدعت الضرورة تحرك البعثات بسرعة لتعيين بديل حفاظاً على السفينة[٤] .

وأخيراً يجب على الموظف القنصلي عند موافقته على إنهاء خدمة الملاح أن يتأكد من تصفية حقوقه وقبضه كامل مرتباته وتعويضاته المستحقة . وقد يستدعي هذا مراجعته أوراق السفينة وسجلاتها والتدقيق في ما ورد فيها . وللقنصل أن يمتنع عن تسليم الربان هذه الأوراق والسجلات إلى أن يتأكد من قيامه بتسديد هذه الحقوق[٥] .

---

(١) راجع المادة /١٥٨/ من قانون التجارة البحرية اللبناني .

(٢) راجع المادة /١٦٤/ من قانون التجارة البحرية اللبناني .

(٣) في الولايات المتحدة يشترط لقيام القناصل بعزل الربان تقدم مالكي أكثر من نصف أسهم السفينة بطلب بهذا الخصوص . راجع :

Lee: «Consular Law», P. 93.

(٤) في قضية Re Kajak رفضت محكمة أرجنتينية طلب نائب قنصل أستونيا في بونس إيرس عزل ربان سفينة ترفع علم أستونيا لرغبته في بيعها ، واعتبرت المحكمة أنه ليس للقناصل عند عدم وجود نص في المعاهدة عزل ربابنة السفن إلاّ إذا توافرت أسباب تجعلهم غير مؤهلين لقيادتها . راجع :

Annual Digest, 1941 - 1943, Case 30.

(٥) راجع :

- Stuart: «practice», P. 318.

- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 900 - 902.

ثالثاً ـ إعادة البحارة إلى الوطن Repatriation of Seamen

تقوم البعثات القنصلية بتسهيل إعادة البحارة من مواطنيها ، الذين يجدون أنفسهم في منطقتها القنصلية لأسباب مختلفة دون عمل ، إلى الوطن ، إذا وجدت أن هؤلاء البحارة في حالة من العوز الشديد لا يستطيعون معه دفع نفقات سفرهم . وتخول بعض الدول قناصلها تسفير البحارة المعوزين على نفقة الخزينة العامة بأقصر الطرق وأرخصها كما تمنحهم الحق في إلزام ربان أية باخرة ترفع علم الدولة الموفدة وتتوجه إليها بنقل البحارة المعوزين إلى أول مرفأ فيها شرط إصدار شهادة نقل له Certificate of Transportation تخوله استيفاء أجرة النقل القانونية[1] .

ونظراً لأهمية دور القناصل هذا ، خاصة بالنسبة إلى الدول البحرية ، قامت هذه الدول خلال انعقاد الدورة التاسعة لمؤتمر العمل الدولي في ١٩٢٦/٦/٢٣ بوضع اتفاقية خاصة حول هذا الدور Repatriation of sea-men convention دخلت حيز التنفيذ في ١٦ نيسان (أبريل) ١٩٢٨ وأدخلت عليها بعض التعديلات عام ١٩٤٦[2] هدفت إلى تسهيل ادائه . ولقد نصت على ذلك معاهدات قنصلية عدة . علماً أن للقناصل الحق في القيام به حتى في حال عدم وجود نص تعاهدي[3] .

وفي لبنان يلزم قانون التجارة البحرية اللبناني مجهزي السفن رد الملاحين اللبنانيين إلى الوطن عند انتهاء خدماتهم وهم في الخارج وانتقالهم إلى اليابسة . وللبعثات القنصلية الحق في إلزامهم بذلك في حال تمنعهم عن القيام به . ويشمل موجب الرد نفقات السكن والغذاء والنقل . وفي حال فسخ عقد الاستخدام بالتراضي تقع نفقات الرد على الجهة التي تعينها اتفاقية فسخ العقد . وهناك حالات يعفى فيها المجهز من موجب الرد

---

(١) راجع القانون الأميركي الصادر في ١٩٢١/٩/١٤ Hackworth, Ibid; PP. 928 - 930 .
وكذلك راجع :
- Lee : «Consular Law», P. 95.
- Stuart: «Practice», PP. 319 - 320.

(٢) U.N.T.S., Vol. 38, P. 315.

(٣) Sen, B: «Handbook», P. 243.

وهي حالة نقل الملاح إلى اليابسة بناء على أمر السلطة الأجنبية وحالة نقله إليها بسبب جرح أو مرض لا يمتان بصلة إلى خدمته في السفينة ولا يمكن مداواتهما على متنها ، وحالة فسخ الملاح لعقده بإرادته ونزوله إلى اليابسة في بلد أجنبي . أما بالنسبة إلى الملاح الأجنبي فإن واجب مجهز السفينة يقتصر على رده إلى الميناء الذي استخدم فيه ما لم يكن قد اشترط أن يعاد إلى مرفأ لبناني[١] .

رابعاً ـ مرض البحارة ووفاتهم

تقوم البعثات القنصلية بتسهيل حصول ربابنة السفن التي ترفع علم الدولة المضيفة وبحارتها، على العلاج الطبي أثناء وجودهم في المنطقة القنصلية بما في ذلك إدخالهم إلى المستشفيات[٢] . وينص قانون التجارة البحرية اللبناني على تحمّل السفينة نفقات علاج الملاح الذي يجرح أو يمرض أثناء الخدمة وذلك إلى أن يتم شفاؤه أو إلى أن يصبح جرحه أو مرضه غير قابل للشفاء . وللملاح الحق في هذه الحالة في كامل أجرته ما دام على متن السفينة . وبعد إنزاله إلى اليابسة له الحق في تعويض يعادل أجرته لمدة أربعة أشهر على الأكثر . وإذا تم الإنزال في بلاد أجنبية وجب إيداع القنصل اللبناني أو من يمثله مبلغاً يوازي أجر أربعة أشهر . ويستفيد الملاح إذا أصيب بعطل دائم وهو في الخدمة ، من الحقوق التي تقرها قوانين طوارىء العمل . أما إذا كان سبب الجرح أو المرض العصيان أو الخطأ غير الحري بالمعذرة أو السكر أو مرضاً وراثياً كالجنون وداء النقطة أو مرضاً تناسلياً كالزهري ، فإن حقه في العلاج يقتصر فقط على المعالجة والغذاء طوال وجوده في السفينة ولا يحق له المطالبة بأي أجر أو تعويض . وللمجهز أو الربان أن يسلفه نفقات العلاج على أن تحسم من أجرته مستقبلاً[٣] .

---

(١) راجع المادة /١٥٢/ من قانون التجارة البحرية اللبناني .

(٢) راجع الفقرة / ٢ ـ هـ) من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ ، والفقرة الأولى من المادة /٣٤/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٣) راجع المواد ١٤٤ إلى ١٥١ من قانون التجارة البحرية اللبناني .

وإذا توفي ملاح وهـو في خدمـة السفينة تحملت السفينـة نفقات دفنه[1] . فإذا حصلت الوفاة على متن السفينة قام الربان بتسجيلها في دفتر البحارة وبتسلم ممتلكات المتوفى وبإعلام البعثة القنصلية للدولة التي تحمل السفينة علمها فور وصوله إلى الميناء . وتقوم البعثة بتنظيم تقرير بالموضوع وتعلم وزارة خارجيتها به . ولها أن تطلب تسليمها ممتلكات المتوفى ، كما أن عليها أن تعلم البعثة القنصلية للدولة التي يحمل المتوفى جنسيتها بوفاته إذا لم يكن من مواطنيها . وفي حال عدم تسلم البعثة الممتلكات والأموال ينظم بها محضر يوقعه الربان والقنصل ويعهد بها إلى الأول لتسليمها إلى المحكمة المختصة في مرفأ تسجيل السفينة أو في المرفأ النهائي الذي تقصده . وتقوم البعثة بالإجراءات القانونية اللازمة لنقل الجثمان إلى الوطن إذا رغب أهل المتوفى في ذلك ، بعد إعلامهم بالوفاة .

وفي حال وفاة بحار أجنبي يعمل على متن سفينة تحمل علم الدولة المضيفة ، سواء أحدثت الوفاة على متن السفينة أم في مكان آخر ، تقوم سلطات هذه الدولة غالباً ، بإعلام البعثة القنصلية التي يتبع لها المتوفى بوفاته ، وبإيداعها بياناً بالأجور والتعويضات المستحقة له ولائحة بالممتلكات الشخصية التي تركها وبكل المعلومات المتوفرة لديها والتي تسهل تحديد ورثته ومكان وجودهم . وتقوم البعثة بإعلام وزارة خارجيتها بالموضوع وباتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحفظ حقوق الورثة . وتنص بعض المعاهدات القنصلية على تسليم أجور المتوفى ومخلفاته للبعثة القنصلية إذا كانت قيمتها لا تتجاوز مبلغاً معيناً وكان ورثته يقيمون في الدولة الموفدة[2] .

خامساً ـ فرار الملاحين Desertion of seamen

قد يستغل البحار رسو السفينة في مرفأ ما ليفر منها لأسباب اقتصادية

---

(١) راجع المادة /١٥٠/ من القانون عينه .

(٢) راجع المادة /٢٦/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ وفيها تفصيل لواجبات الدولة المضيفة في هذه الحالة وشروط تسليمها مخلفات المتوفى ومرتباته لبعثته القنصلية . كذلك راجع المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ ، والمادة /٤١/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

أو سياسية أو شخصية . وهذا قد يؤدي إلى نشوء إشكالات للبعثة القنصلية التي تحمل السفينة جنسيتها أو للبعثة القنصلية التي يكون الفار من مواطنيها كحالة طلب الملاح اللجوء السياسي إلى الدولة المضيفة ، علاوة على ما قد يلحقه الفرار من ضرر بالسفينة في حالة تعذر حصولها على ملاح بديل مما قد يعطل رحلتها .

ويجيز العديد من المعاهدات القنصلية[1] للبعثة القنصلية أن تطلب من سلطات الدولة المضيفة إلقاء القبض على البحار الفار واحتجازه وإعادته للسفينة بعد إثبات جنسيته وعقد استخدامه ، على أن تتحمل هذه البعثة نفقات ذلك . وعلى هذه السلطات الاستجابة لطلب البعثة نظراً لطبيعة عقد العمل البحري وظروفه وللضرر الكبير الذي قد يلحق بالسفينة نتيجة خرقه وفرار البحار دون وجه حق . إلاّ أن هناك حالات يمكن فيها لسلطات الدولة المضيفة الامتناع عن تلبية طلب البعثة أهمها حالة حمل الفار جنسيتها وحالة ارتكابه جرماً فوق أراضيها وفراره من وجه العدالة ، وحالة كون فراره نتيجة لخوف أو قلق يعود لأسباب عرقية أو سياسية أو دينية . ففي تاريخ العلاقات القنصلية حوادث فرار عدة رفضت فيها الدول تسليم بحارة فارّين لأسباب سياسية ، ففي عام **١٩٥٣** مثلاً فر ربان السفينة البولونية Batory وطبيبها أثناء توقفها في أحد المرافىء البريطانية وطلبا منحهما اللجوء السياسي فكان لهما ذلك ورفضت السلطات البريطانية إعادتهما إلى السفينة[2] .

ويعتبر فراراً من الخدمة عدم التحاق البحار بالسفينة تنفيذاً لعقد عمله . ولا يمكن للملاح أن ينيب غيره للحلول محله لأن لمؤهلاته وشخصيته الدور الأهم في التعاقد معه . كما يعتبر فراراً من الخدمة ترك

---

(١) راجع مثلاً المادة /٢٨/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ ، والمادة /٣٨/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ . وكذلك المعاهدات العديدة التي عقدتها فرنسا مع دول أخرى والمذكورة في :

Dalloz: «Droit Int.», P. 555, parag. 257.

(٢) راجع حول هذا الحادث وحول حادث فرار خمسة بحارة إسبان أثناء توقف الباخرة التي كانوا يعملون عليها في ميناء سان دياغو في كاليفورنيا في الولايات المتحدة الأميركية ، كتاب :

Lee «Consular Law», PP. 99 - 101.

البحار سفينته دون إجازة قانونية أو لسبب غير مشروع بنية عدم الرجوع إليها[1] ، أو رفضه الالتحاق بالسفينة بعد انتهاء فترة الإجازة الممنوحة له على الرغم من مطالبته بالعودة السريعة . ولا يعتبر فراراً بقاء البحار فترة أطول من فترة إجازته إذا استجاب لطلب العودة فور تبلغه إياها[2] .

ويجب على ربان السفينة إعلام البعثة القنصلية للدولة التي ترفع السفينة علمها بجميع حالات الفرار[3] . وعلى البعثة دراسة الظروف بدقة للتأكد من وجود حالة فرار تجيز لها السماح للربان بحجز ممتلكات الفار وأجره والتقدم بطلب إلى السلطات المحلية المختصة لإلقاء القبض عليه وإعادته إلى السفينة ، علماً بأن لمجهز السفينة الحق الكامل في مطالبة الملاح الفار بالتعويض عن أي ضرر يلحق بالسفينة وبعملها نتيجة لفراره .

الفقرة الثانية

الوظائف القنصلية المتعلقة بتسوية المنازعات بين البحارة
Settlement of disputes

يقوم الموظفون القنصليون بتسوية المنازعات التي تنشأ على ظهر السفينة من مدنية وجزائية ، وفقاً لقواعد لا تمس باختصاص الدولة المضيفة القضائي في حقل الجرائم التي تقع في إقليمها .

أولاً ـ تسوية المنازعات المدنية

تخول قوانين غالبية الدول الموظفين القنصليين التابعين لها سلطة فض المنازعات التي تنشأ بين البحارة وربابنة السفن أو مالكيها أو مجهزيها والعمل على التوفيق بينهم وتلزم هذه القوانين الربابنة الإفساح في المجال أمام

(١) أما إذا وجد سبب مشروع كالهرب من المعاملة القاسية والعدائية التي كان يتعرض لها البحار أو بسبب المرض الشديد . . . فإن مغادرة السفينة لا تعتبر فراراً .

(٢) Lee: «Consular Law», PP. 102 - 105.

(٣) يشترط القانون الأميركي أن يتم الإعلام خلال ٤٨ ساعة وفي حال عدم وجود بعثة أميركية في مكان حدوث الفرار يجب إعلام البعثة الأميركية في أول مرفأ تصل إليه السفينة . فإذا لم يكن هناك بعثة كان على الربان إعلام السلطات المختصة في أول مرفأ أميركي تصل إليه .

البحارة للاتصال بالبعثة القنصلية التي ترفع السفينة علمها لعرض ما لديهم من شكاوى . ويقوم موظفو البعثة القنصليون بدور المرشد والناصح والموفق والحكم وحتى القاضي أحياناً للبت بهذه الشكاوى التي قد تتعلق بسوء تجهيزات السفينة وبنوع الطعام المقدم عليها وبمعاملة الربان القاسية وبالظروف الصحية السيئة على متن السفينة وبكل ما يتعلق بالنظام الداخلي للباخرة بما في ذلك النزاعات المتعلقة بالعمل والأجور[١] ، وغالباً ما يتوقف حق القناصل في تسوية المنازعات المتعلقة بالأجور وتنفيذ عقود العمل على ما تجيزه لهم قوانين الدولة المضيفة[٢] . وترى بعض المحاكم ، عند عدم وجود نص صريح في المعاهدة يخول القناصل البت بنزاعات الأجور ووجود نص عام فيها يخولهم البت بنزاعات العمل ، إن اختصاص القناصل يجب ان يقتصر على النزاعات المتعلقة بالأمور التنظيمية للعمل دون خلافات الأجور ، باعتبار أن نتائج هذه الخلافات تتجاوز الشؤون الداخلية للسفينة بما تتركه من آثار سيئة على نمو التجارة البحرية ، مما يلحق ضرراً أكيداً بمصالح الدولة المضيفة[٣] . أما قانون التجارة البحرية اللبناني فإنه لم ينص على أي دور صريح للقناصل في هذا المجال[٤] .

ويحق للبعثة عند شكها باحتجاز ملاح على متن السفية لمنعه من الاتصال بها لعرض شكواه ، أن ترسل أحد موظفيها الى متن السفينة لأصطحابه إليها[٥] . ولقد بيّنا سابقاً أن للقناصل حق زيارة السفينة ومراجعة

---

(١) راجع :
- الفقرة (٧) من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- الفقرة (٣) من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة (٢ - جـ) من المادة /٥٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة (٢) من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة (ب) من المادة /٣٣/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- تعليمات وزارة الخارجية الأميركية .U.S.F.S.M., Nov. 1951, sec. 531 - 536

(٢) راجع :
Hyde: «International Law», 2 nd. ed. Vol. 1, P. 742.

(٣) International Law Reports, Vol. 34, 1967, PP. 74 - 77

(٤) راجع المادة /١٣٩/ منه .

(٥) Stuart: «Practice», PP. 315 - 316.

سجلاتها واستنطاق ربانها وملاحيها ، مما يسهل عليهم الإحاطة بجميع جوانب النزاع والتأكد من وقائعه قبل البت به[1] .

ثانياً ـ تسوية المنازعات الجزائية

يخضع القانون الدولي كل سفينة تجارية تدخل المياه الاقليمية لدولة ما أو ترسو في مرافئها للاختصاص القضائي لهذه الدولة إلا إذا وجدت معاهدة تنص على خلاف ذلك[2] .

ولقد تبين للدول أن مصلحة التجارة الدولية تفرض على الدولة المضيفة الامتناع عن ممارسة اختصاصها القضائي في مسائل معينة تتعلق بالعلاقات بين البحارة وبالمحافظة على النظام الداخلي للسفينة ولا تؤثر في السلامة العامة للدولة المضيفة أو في أمن مرافئها ، فقامت بتضمين معاهداتها القنصلية واتفاقاتها الدولية أحكاماً توفق بين المصلحتين : مصلحة التجارة الدولية التي توجب منح القناصل حق النظر في الجرائم والمخالفات التي تقع على متن السفن ، ومصلحة الدولة المضيفة في ممارسة سيادتها الاقليمية واختصاصها القضائي الكامل على أراضيها[3] . ويمكن تلخيص القواعد التي تأخذ بها غالبية دول العالم في تحديد الاختصاص الجزائي Criminal Juris-diction على السفن بما يلي[4] :

---

(١) راجع :

ـ الفقرة (٣) من المادة /٤١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

ـ الفقرة (٢ ـ جـ) من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

ـ الفقرة (٢) من المادة /٢٦/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .

ـ الفقرة (٢) من المادة /١٣/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .

ـ الفقرة (٢) من المادة /٣٨/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

(٢) وهذا ما أكدته اتفاقية بروكسل المعقودة في ١٩٥٢/٥/١٠ ، وما نصت عليه التعليمات القنصلية للعديد من الدول . راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » ص ٨٢١ . وكذلك :

Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 877.

(٣) راجع مثلاً : المواد من ٣٣ إلى ٣٧ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ والمادة /١٩/ من اتفاقية جنيف حول البحر الإقليمي لعام ١٩٥٨ .

(٤) راجع : - B.D.I.L., Vol. 8, PP. 355 - 386. =

١ ـ تخضع للاختصاص القضائي للدولة التي ترفع السفينة علمها كل جريمة ترتكب على متن السفينة أثناء وجودها في أعالي البحار[١] ، إلاَّ أن هناك استثناء لهذه القاعدة يتعلق بجرم القرصنة الذي يعتبر وفقاً لقواعد القانون الدولي العام جرماً دولياً يحق لجميع الدول ملاحقة مرتكبيه والقاء القبض عليهم ومحاكمتهم أمام محاكمها[٢] .

٢ ـ إذا وقعت الجريمة خارج السفينة اثناء رسوها في مرفأ دولة ما أو أثناء مرورها في بحرها الاقليمي خضعت لاختصاص هذه الدولة القضائي . ويمارس القناصل في هذه الحالة صلاحياتهم العامة في الدفاع عن مواطنيهم الموجودين في الدولة المضيفة والتي تناولناها سابقاً بالتفصيل[٣] .

٣ ـ إذا وقعت جريمة على متن سفينة أثناء رسوها في مرفأ دولة ما أو أثناء مرورها في مياهها الاقليمية ، خضعت من حيث المبدأ لاختصاص هذه الدولة القضائي . إلا أن الاتجاه الحديث يقر تنازل هذه الدولة عن اختصاصها للدولة التي ترفع السفينة علمها إذا تعلق الجرم كلياً بالنظام الداخلي للسفينة أو بإدارتها الداخلية[٤] . فيمارس حينئذ قناصل هذه الدولة الصلاحيات التي تخولهم إياها قوانينها من أجل حفظ النظام على متن السفينة بما في ذلك صلاحيات الشرطة ، فيبتون بالمخالفات البسيطة ويجرون التحقيقات الضرورية ويأمرون باحتجاز البحارة تمهيداً لمحاكمتهم أمام المحاكم المختصة في الدولة الموفدة في الجرائم الخطيرة الخ . . .[٥] . إلا أن هناك حالات ثلاثاً تتمسك فيها الدولة

= - Lee: «Consular Law», PP. 108 - 111.

(١) ويطبق المبدأ عينه على الجرائم التي تقع على الطائرات في الأجواء الدولية . وتنص المادة /١٧/ من قانون العقوبات اللبناني على أن السفن والمركبات الهوائية اللبنانية تعتبر بحكم الأراضي اللبنانية لأجل تطبيق الشريعة الجزائية . راجع تفصيلاً لهذه الناحية في كتاب الدكتور مصطفى العوجي : « النظرية العامة للجريمة في القانون اللبناني » . (الطبعة الثانية ، بيروت ، ١٩٧٩ ، ص ٢١٥ ـ ٢١٦) .

(٢) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 699.

(٣) Ibid., P. 700.

(٤) راجع ما قاله مندوب الولايات المتحدة ومندوب الأرجنتين أثناء مناقشة المادة الخامسة من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي (U.N. Consular conf. Vol. 1, P. 162).

(٥) Dalloz: «Droit Int.» P. 554, parag. 246 - 247.

المضيفة باختصاصها الجزائي وهي :

(أ) امتداد نتائج الجريمة الى الشاطىء .

(ب) كون الجريمة من النوع الذي يهدد سلامة الدولة المضيفة وأمنها أو سلامة بحرها الاقليمي وأمنه .

(جـ) إذا طلبت البعثة القنصلية التي تتبع لها السفينة مساعدة سلطات الدولة المضيفة وتدخلها أو إذا طلب ربان السفينة ذلك .

فما هو مفهوم هذه الحالات الثلاث ؟

٤ ـ يقصد بامتداد نتائج الجريمة الى الشاطىء أن تنتج أثراً مادياً خارجها ، كأن يقذف منها مواد مهربة أو جرمية في البحر الاقليمي أو كأن تطلق النار من على ظهرها على سفينة أجنبية عابرة أو على شخص ما . وقد نصت المادة /١٨/ من قانون العقوبات اللبناني على هذه الحالة فأخضعت الجرائم التي ترتكب على متن السفن الأجنبية أثناء عبورها البحر الاقليمي اللبناني والتي تتجاوز شفير هذه السفينة للشريعة اللبنانية[1] .

٥ ـ يصعب تحديد الجرم الذي يشكل تهديداً لسلامة الدولة المضيفة وأمنها وسلامة بحرها الاقليمي وأمنه ، إذ أن مفهوم سلامة الدولة وأمنها يختلف

---

(١) قال بعض الفقهاء إن للسلطات اللبنانية المختصة ، على الرغم من عدم وجود نص بذلك ، الحق في إلقاء القبض على المجرمين الذين يرتكبون جرائم على ظهر السفن المارة في البحر الإقليمي اللبناني عند توقفها في مرفأ لبناني وإخضاعهم لاختصاصها حتى ولو لم يتجاوز الجرم شفير السفينة وذلك قياساً على جرائم الطائرات إذ تخضع المادة /١٨/ من قانون العقوبات للشريعة اللبنانية كل جرم تجاوز شفير الطائرة أثناء تحليقها في الأجواء اللبنانية أو توقفها في الأراضي اللبنانية ، وكل جرم لم يتجاوزها إذا كان مرتكبه لبنانياً أو إذا حطت الطائرة بعد ارتكابه في لبنان (راجع كتاب الدكتور مصطفى العوجي . المذكور . ص ٢٢٢) . إلاَّ أننا نخالف هذا الرأي ونرى ضرورة تطبيق الأحكام الدولية التي تجمع على حصر حق الدولة المضيفة بالتدخل في الحالات الثلاث المذكورة علماً بأن اتفاقية طوكيو للطيران لعام ١٩٦٣ واتفاقية منتريال لعام ١٩٧١ لا تنصان على إلقاء القبض على المجرم إذا هبطت الطائرة في أراضي الدولة التي ارتكب جرمه في أجوائها وتشترط من أجل ممارسة الدولة اختصاصها الجزائي أن يكون للجريمة مفعول في أراضي هذه الدولة أو تكون ارتكبت من قبل أحد رعاياها أو ضده أو ضد أحد الأشخاص المقيمين فيها إقامة دائمة أو من قبله أو ارتكبت ضد أمنها أو أن تكون الجريمة خرقاً للقواعد والأنظمة النافذة في هذه الدولة والمتعلقة بالطيران أو أن تكون مباشرة الاختصاص ضرورية لتأكيد احترام هذه الدولة لأي من تعهداتها وفقاً لاتفاقية دولية جماعية (راجع كتاب الدكتور العوجي عينه ، ص ٢١٩) .

بين دولة وأخرى وبين وقت وآخر . ففي عام ١٩١١ ، مثلاً ، أقرت المحكمة العليا في الفيليبين في قضية U.S.V.Look Chaw بأن جرم وجود الأفيون على متن سفينة أجنبية رست في أحد مرافىء الفيلبين بطريق الترانزيت لا يشكل مسّا بالنظام العام لدولة الفيلبين ويخرج بالتالي عن اختصاص محاكمها . وفي عام ١٩٢٤ رأت المحكمة عينها في قضية People V. Wong cheng أن جرم تدخين الأفيون على باخرة أجنبية ترسو في مرفأ مانيلا يمس بالنظام العام للفيلبين ويخضع لاختصاص المحاكم الفيلبينية القضائي[١] . كذلك اعتبرت المحكمة العليا في المكسيك أن مقتل أحد بحارة سفينة أجنبية على يدي ربانها أثناء توقفها في أحد مرافىء المكسيك عام ١٨٧٦ لا يشكل إخلالاً بأمن المرفأ ويخرج عن اختصاص المحاكم المكسيكية[٢] . بينما اعتبرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية عام ١٨٨٧ في قضية Wildenhus أن قيام بحار بلجيكي في سفينة بلجيكية أثناء توقفها في مرفأ اميركي بقتل بحار بلجيكي آخر على متن السفينة يمس بالنظام العام للولايات المتحدة وبأمنها باعتبار أن طبيعة الجرم تثير اهتمام الجمهور ومشاعره وتعكر صفو أمن الجماعة مما يسبب إخلالاً بالنظام يعكر سلامة الميناء ، وبالتالي فإن الجرم يخضع لاختصاص المحاكم الأميركية ولا حق للقنصل البلجيكي في ممارسة اختصاصه عليه . وقامت المحكمة الأميركية لاثبات رأيها هذا بمقارنة ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي عام ١٨٠٦ في نزاع السفينتين الأميركيتين The Sally and the Newton الذي قرر فيه عدم اختصاص المحاكم الفرنسية لعدم المس بسلامة فرنسا ونظامها العام ، بحكم محكمة التمييز الفرنسية عام ١٨٥٩ في قضية Jally الذي أقر اختصاص المحاكم الفرنسية النظر في حادث مقتل بحار أميركي وجرح آخر على يدي تاجر اميركي وقع على متن سفينة اميركية متوقفة في ميناء الهافر نظراً لخطورة الجرم الذي يشكل بحد ذاته خرقاً لأمن الدولة ومساً بكرامتها[٣] .

---

(١) Lee: «Consular Law», P. 109, Footnotes.

(٢) Hudson: «Cases of Int. Law», 1924, P. 631.

(٣) Swift, Richard: «International Law, Current and Classic». Jhon willy and son Inc. , =

ونظراً لصعوبة تحديد معيار واضح للتفريق بين الجرم الذي يمس النظام الداخلي للسفينة وإدارتها الداخلية والجرم الذي يتجاوز ذلك ويمس بأمن الميناء وسلامته ، عمدت بعض الدول الى تضمين معاهداتها القنصلية نصوصاً اكثر تفصيلاً بحيث اخضعت للاختصاص القضائي للدولة المضيفة كل جرم يمس امن الميناء وقوانين الدولة المضيفة المتعلقة بالسلامة العامة والصحة العامة وحماية الحياة البحرية والهجرة والجمارك[١] . أو كل جرم مرتكب من أشخاص من غير البحارة أو ضدهم أو من مواطن من مواطنيها أو ضده أو أن تكون الجريمة من النوع الخطير Grave Crime [٢] .

وتلزم المعاهدات القنصلية سلطات الدولة المضيفة عند ممارستها اختصاصها الجزائي على السفينة وصعودها إليها لهذه الغاية ، إعلام البعثة القنصلية المختصة مسبقاً بذلك باستثناء حالة الطوارىء ، أو الافساح في المجال أمام ربان السفينة لإعلامها . ويحق للبعثة تكليف أحد موظفيها حضور الاجراءات كما أن لها الحق في الاطلاع على جميع المعلومات المتوفرة لدى الدولة المضيفة[٣] .

٦ - ويخضع الجرم لاختصاص سلطات الدولة المضيفة كذلك إذا طلبت البعثة القنصلية تدخلها . وتنص المعاهدات القنصلية عادة على عدم

N.Y, London etc..., 1969, PP. 207 - 213. =

(١) راجع الفقرة (١ - ب) من المادة /٣٦/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

(٢) راجع : - الفقرة الثانية من المادة /٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .

- الفقرة الثانية من المادة /٢٧/ من المعاهدة القنصلية السويدية - البريطانية لعام ١٩٥٢ .

- الفقرة الأولى - أ من المادة /٣٦/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

- الفقرة الثالثة من المادة /٢٧/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .

- المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٣) راجع : - المادة /٣٧/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

- الفقرة الثالثة - أ من المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٠ .

- الفقرة الثالثة من المادة /١٩/ من اتفاقية جنيف حول البحر الإقليمي لعام ١٩٥٨ .

تدخل هذه السلطات ، باستثناء الحالات التي ذكرناها ، في أي جرم يقع على متن الباخرة إلا اذا طلبت البعثة القنصلية المختصة منها ذلك . وعليها في هذه الحالة الاستجابة للطلب وتقديم كل مساعدة ضرورية للحفاظ على الأمن والنظام على متن الباخرة[1] . فالقانون الأميركي مثلاً ينص على قيام المحاكم الأميركية والسلطات الأميركية الأخرى بمساعدة القناصل في تنفيذ قراراتهم التي يتخذونها في نزاعات تتعلق بالسفن التي تتبع لهم كأن يطلب هؤلاء القاء القبض على البحارة واحتجازهم ، إلا أنه يشترط في هذه الحالة ان يتم تقديم طلب خطي يتضمن ملخصاً لأسباب الاحتجاز ، وأن تقوم البعثة بدفع نفقات الملاحقة والانتقال وأن لا تزيد مدة التوقيف عن شهرين ، وأن لا يكون المعتقل اميركياً ، وأن يتحقق شرط مبدأ المعاملة بالمثل[2] . وهكذا يجوز للقناصل في حالات التمرد Mutiny والعصيان insubordination والاعتـــداء Agression إلخ . . . التي تقع ضمن اختصاص الدولة التي ترفع السفينة علمها ، التدخل لاعادة النظام على متن السفينة . ولهم أن يطلبوا ، بعد إجراء التحقيقات الضرورية ، من سلطات الدولة المضيفة المختصة مساعدتهم في إلقاء القبض على بعض البحارة واحتجازهم .

---

(١) راجع :
- الفقرة الأولى من المادة /٣٥/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- الفقرة الثانية من المادة /٣٨/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة الرابعة من المادة /٢٧/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- المادة /٢٨/ من المعاهدة اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .

(٢) Lee: «Consular Law», P. 107.

الباب الثاني

الوظائف القنصلية الخاصة

ذكرنا سابقاً أن الهدف من اعتمادنا تقسيم الوظائف القنصلية الى عامة وخاصة هو تبويب الدراسة وتسهيلها إذ لا وجود لحد فاصل دقيق بين الوظائف القنصلية العامة التي تتعلق بالقانون العام ويمارسها الموظف القنصلي بمبادرة منه Exofficio لخدمة مصالح عامة ، والوظائف القنصلية الخاصة المتعلقة بالقانون الخاص والتي تغلب عليها صفة خدمة المصالح الخاصة والتي تتم ممارستها غالباً بناء على طلب من أصحاب العلاقة . وكثيراً ما تفرض ممارسة وظيفة قنصلية عامة ، كحماية التجارة وتنميتها ممارسة وظائف قنصلية خاصة كالتصديق على الفواتير القنصلية وإصدار شهادات المنشأ ، مما يفرض على الباحث تناول الثانية في معرض دراسته للأولى . وهذا ما فعلناه في الفصول السابقة . وهنالك كذلك وظائف قنصلية عدة تبرز فيها خصائص من هذه الفئة أو تلك ، فالتدخل في شؤون التركات والقيام بحماية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية وظيفتان تتعلقان بمصالح خاصة إلا أن للموظف القنصلي مباشرتهما دون طلب من أصحاب المصلحة . كما أن إصدار جوازات السفر ومنح السمات القنصلية وظيفتان من وظائف السلطة العامة إلا أنهما يخدمان مصالح الأفراد وتتم ممارستهما بناء على طلب هؤلاء، لهذا فإن كل اختلاف حول انتماء بعض الوظائف الى هذه الفئة أو تلك له ما يبرره ، ويمكن تجاوزه بتجاوز إطار التصنيف العام للوظائف القنصلية الذي اعتمدناه بتقسيمها الى فئتين عامة وخاصة ، إلى اعتماد التصنيف الموضوعي لها ، الذي اتبعناه خلال دراستنا لكل من الفئتين .

وستتوزع دراسة الوظائف القنصلية الخاصة على ثلاثة فصول :

الفصل الأول : الوظائف المتعلقة بجوازات السفر والسمات وبعض المهام الادارية الأخرى .
الفصل الثاني : الوظائف المتعلقة بالقيد والجنسية والأحوال الشخصية .
الفصل الثالث : الوظائف القضائية ووظائف كتابة العدل .

الفصل الأول

الوظائف المتعلقة بجوازات السفر والسمات وبعض المهام الادارية الأخرى

تقوم البعثات القنصلية بوظائف إدارية منوعة منها ما يتعلق بجوازات السفر ومنها ما يتعلق بمنح السمات القنصلية وبعض المهام الأخرى كاعطاء الإفادات المختلفة والتصديق على التوقيع وتسلم الودائع وتسهيل نقل الأثاث الخ . . .

النبذة الأولى

الوظائف القنصلية المتعلقة بجوازات السفر

لكلمة جواز سفر مفهوم ضيق يعني نوعاً محدداً من أنواع وثائق السفر المختلفة ، ومفهوم واسع ، هو الذي نعتمده هنا ، ويعني كل وثيقة سفر مهما يكن نوعها .

إن استعمال جوازات السفر معروف منذ العصور القديمة ، ولكن انتشاره بقي محدوداً حتى الحرب العالمية الأولى . ففي عام ١٨٧٦ مثلاً كانت روسيا وتركيا الدولتين الأوروبيتين الوحيدتين اللتين تصدران جوازات سفر لرعاياهما. وفي عام ١٨٧٠ اعتمدت فرنسا هذه الوثائق لفترة محدودة[1] . وفي الولايات المتحدة كان إصدار جوازات السفر للأميركيين نادر الحدوث في أوائل هذا القرن ويقتصر على المسافرين الى دول لا تسمح بدخول أراضيها إلا لحاملي هذه الجوازات ، كما أن صلاحية إصدارها لم تحصر بوزارة الخارجية الأميركية الا في عام ١٨٥٦ ، وقبل ذلك كان يسمح

(١) Stuart: «Practice», P. 355.

بمنحها لحكام الولايات ورؤساء بلديات المدن الكبرى ، وحتى لكتاب العدل[1] . أما اليوم وبعد الحربين العالميتين وما تبعهما من تطورات سياسية وجغرافية واقتصادية ومن توسع في حركة الهجرة والنقل والسياحة ، فإن جميع الدول تفرض رقابة على دخول الاجانب أراضيها واقامتهم فيها تمارسها بواسطة جوازات السفر والتأشيرات[2] التي تقوم باصدارها وتجديدها في داخل الدولة عادة سلطات الأمن العام ودوائر الجوازات والهجرة وفي خارجها البعثات الدبلوماسية والقنصلية . وتنص القوانين الوطنية[3] والمعاهدات القنصلية الحديثة[4] ، والفقرة الرابعة من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية على هذه الوظيفة القنصلية . وبرزت مؤخراً دعوات إلى إلغاء

---

(١) راجع : - Ibid, PP. 357 - 358.

- Whiteman: «Digest», Vol. 8, P. 196.

(٢) راجع : - Sen, B: «Handbook», P. 346.

- Lee: «Consular Law», P. 175.

(٣) راجع مثلاً المواد من ٢٥٧ إلى ٣٥٦ من التعليمات القنصلية المصرية لعام ١٩٥٩ .

(٤) راجع : - المادة /١٨/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .

ـ الفقرة (١ ـ هـ) من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .

ـ الفقرة (١) من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ .

ـ الفقرة (١) من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

ـ الفقرة (٣) من المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .

ـ الفقرة (١) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .

ـ الفقرة (ب) من المادة /٢٩/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

ـ الفقرة (ب) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٩ .

ـ الفقرة (ب) من المادة /٧/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

ـ الفقرة (ب) من المادة /١١/ من مشروع فريق هارفارد القنصلي لعام ١٩٣٢ .

كذلك راجع المزيد من المعاهدات التي عقدتها فرنسا والتي تضمنت نصاً في هذا المجال ، في :

Dalloz: «Droit International», P. 542, parag. 84.

جوازات السفر وتسهيل تنقل الأشخاص بين الدول نذكر منها توصية المؤتمر الأميركي التاسع الذي عقد في بوغوتا عام ١٩٤٨ وتوصية الجمعية الاستشارية الأوروبية في دورتها السابعة عام ١٩٥٥. ووقعت بالفعل اتفاقيات بين دول مجاورة تجيز لمواطنيها التنقل بينها ببطاقة الهوية ، كما هو الوضع بين بلجيكا والنمسا وفرنسا والمانيا الفدرالية واليونان وإيطاليا واللكسمبورج[١] . ومع ذلك يبقى جواز السفر في الوقت الحاضر الوثيقة الوحيدة الفاعلة نظراً لعدم وجود بديل له . وهذا ما أقره مؤتمر الأمم المتحدة للسفر والسياحة الدوليين الذي عقد في روما بين ٢١ آب (اغسطس) و٣ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٣[٢] .

ولكن كيف نحدد ماهية جوازات السفر وأنواعها ؟ وما هي قواعد إصدار البعثات اللبنانية لها وتجديدها وتعديل مندرجاتها ؟

الفقرة الأولى

ماهية جوازات السفر وأنواعها

أولاً ـ ماهية جوازات السفر

عرّفت المادة الأولى من القانون اللبناني رقم ٦٨/١١ الصادر في ١٩٦٨/١/٨ والمتعلق بتنظيم جوازات السفر اللبنانية ، جواز السفر بأنه « وثيقة تعطيها السلطات اللبنانية لرعاياها الراغبين في مغادرة الأراضي اللبنانية أو العودة اليها إثباتاً لهويتهم أزاء السلطات المختصة باستثناء حالات الاعفاء التي تنص عليها الاتفاقيات الدولية والقوانين الخاصة » .

وعرّفت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية عام ١٨٢٥ جواز السفر ، أثناء نظرها في قضية Urtetique V. D'Arbel بأنه وثيقة موجهة بطبيعتها وموضوعها إلى الدول الأجنبية بهدف تسهيل مرور حاملها

---

(١) عملاً باتفاقية ١٣ كانون الأول ١٩٥٧ .

(٢) راجع :

- U.N. doc. E/Conf. 47/18 PP. 6 - 7.
- Whiteman: «Digest», Vol. 8, PP. 341 - 346.

بشكل آمن وحر وتشكل وثيقة سياسية يعتبر حاملها أثناء وجوده في البلاد الأجنبية مواطناً أميركياً[١] .

فجواز السفر وثيقة تصدر باسم رئيس الدولة أو وزير الخارجية وتعطى لشخص يرغب في السفر إلى دول أخرى بقصد السياحة أو الإقامة الدائمة . والجواز يشكل قرينة دولية ثبوتية على أن حامله هو من مواطني الدولة التي اصدرته[٢] إذ أن القاعدة أن لا تصدر الدول جوازات سفر لغير رعاياها ، علماً بأن الدول قد تصدر أحياناً وثائق سفر لغير مواطنيها ومنها جوازات سفر بمعناها الضيق .

ويهدف جواز السفر ، إضافة الى إثبات هوية حامله ، إلى تسهيل سفره إلى الخارج وعودته إلى بلاده ، ولهذا فهو يتضمن طلباً من رئيس الدولة أو من وزير الخارجية ، باسم رئيس الدولة أو باسمه شخصياً ، موجهاً إلى السلطات المختصة في دولته وفي الدول الأخرى لتقديم المساعدة والحماية اللازمتين لحامله تسهيلاً لاقامته ومروره الحر والآمن . وهو يخول حامله حقوقاً ثلاثة : حق مغادرة دولته ودخول الدول الأخرى ، وحق العودة الى وطنه ، وحق الاستفادة من الحماية الدبلوماسية التي تقدمها البعثات الدبلوماسية والقنصلية لمواطنيها في الخارج[٣] . علماً بأن تنظيم الاستفادة من هذه الحقوق تحدده قوانين الدولتين الموفدة والمضيفة ، كالحصول على تأشيرات الخروج والدخول مثلاً ، والقواعد العامة التي سبق لنا ذكرها أو التي سنذكرها لاحقاً[٤] . ونظراً لأهمية جوازات السفر وللحقوق التي تمنحها

---

(١) راجع حول هذا التعريف وتعريفات أخرى :

- Whiteman: «Digest», Vol. 8, P. 197.

- Lee: «Consular Law», P. 175.

(٢) Hyde: «International Law», Vol. 2, PP. 1188, 1195 - 1196.

(٣) ونظراً لعدم قدرة هذه البعثات على تقديم الحماية الدبلوماسية لمواطنيها الذين يحملون في الوقت عينه جنسية الدولة المضيفة حيث يقيمون ، تنص قوانين بعض الدول على امتناع بعثاتها عن منح المواطنين من مزدوجي الجنسية جوازات سفر إذ أن عليهم الحصول على جوازات سفر من الدولة المضيفة . ومن هذه الدول هولندا . راجع :

«Netherlands Yearbook of Int. Law», Vol. 6, Leyden, 1975, PP. 270 - 271.

(٤) راجع :

- Whiteman: «Digest», Vol. 8, PP. 203 - 204.

- Sen, B :«Handbook», PP. 346 - 347.

لحامليها تتشدد الدول قبل منحها في التأكد من جنسية طالبيها وهويتهم وولائهم كما تسعى الى الحفاظ عليها ومنع تزويرها بجميع الوسائل المتاحة .

ويختلف شكل جواز السفر بين دولة وأخرى وبين نوع وآخر ، إلا أنه يتألف بشكل عام من دفتر مجلد بغلاف متين يحمل اسم الدولة الموفدة ونوع الجواز وطلباً من رئيس الدولة أو وزير الخارجية بتسهيل تنقل حامله وبمنحه الحماية والعون اللازمين . ويتضمن الجواز معلومات تحدد اسم حامله ومكان ولادته ومهنته ورقم قيده ومكانه كما يحمل صورته ومواصفاته وتوقيعه وتحدد فيه المدة الممنوحة له والبلدان التي يسمح له بدخولها . ويحتوي الجواز صفحات عدة بعضها مخصص لتجديده وبعضها الآخر لإدراج ملاحظات السلطات التي تصدره ، وغالبيتها لوضع تأشيرات السفر . وتهتم الدول بأن تكون جوازات سفرها ، حجماً وشكلاً ، عملية يسهل حملها ، ومتينة لا تتمزق بسهولة ، وجيدة تحمل من المواصفات ما يجعل تزويرها أمراً صعباً[1] .

وفي لبنان تنص المادة العاشرة من قانون تنظيم جوازات السفر اللبنانية رقم ٦٨/١١ الصادر في ١٩٦٨/١/٨ والمعدلة بالقانون المنشور بالمرسوم رقم ٩٧٩٩ تاريخ ١٩٦٨/٥/٤ على ما يلي :

« يمنح جواز السفر ضمن مدة أقصاها خمسة أيام (من تاريخ تقديم الطلب)

يجوز لمدير عام الأمن العام أن يرفض إعطاء جواز السفر إذا اتضح له أن سفر المستدعي يضر بأمن البلاد كما يجوز له في هذه الحال منعه من السفر ولو كان حائزاً على جواز صالح .

لا يصبح قرار مدير عام الأمن العام بالرفض نافذاً الا بعد تصديقه بالاجماع من مجلس قيادة الأمن العام ويجب ان يعرض هذا القرار على المجلس المذكور خلال مهلة يومين على الأكثر وعلى المجلس أن يبت به

- Lee: «Consular Law», P. 175.

(١) تنص المادة الثانية من القانون اللبناني رقم ٦٨/١١ المشار إليه على ما يلي : « يحتوي جواز السفر على صورة لصاحبه قياس ٤ × ٤ سم ويتضمن كامل هويته وأشكاله والبلدان المجاز له السفر إليها » .

بصورة نهائية خلال يوم واحد على الأكثر من تاريخ وروده اليه .

إذا صدق المجلس قرار مدير عام الأمن العام بالاجماع اعتبر هذا القرار وقرار المجلس بالتصديق نهائيين . أما إذا صدق المجلس قرار مدير عام الأمن العام بالأكثرية فيرفع الأمر خلال ٤٨ ساعة الى وزير الداخلية للبت به بصورة نهائية » .

وتحدد المادة الثانية عشرة من القانون عينه حالات لا يمكن ان يعطى فيها اللبناني جواز سفر ، وهي الحالات التي يكون قد لوحق فيها بصفة مدعى عليه وصدر بحقه « مذكرة توقيف أو إحضار لا تزال نافذة ، أو حكم جزائي يقضي بالحرمان من الحرية لا يزال نافذاً ، أو حكم بمنع السفر ، أو حكم مدني أو جزائي قابل للتنفيذ بالحبس الإكراهي لا يزال نافذاً ، ويمكن في هذه الحالة الأخيرة اعطاء الجواز فور تنفيذه او تقديم كفالة تضمن تنفيذه » .

وكما أن للدولة الحق في الامتناع عن منح جواز السفر إذا توافرت لديها أسباب وجيهة فإن لها كذلك الحق في أي وقت في سحب جواز السفر إذا اقتضت المصلحة العامة أو مصلحة الأمن ذلك أو اذا استعمل الجواز لغايات غير مشروعة[1] . وحق سحب جواز السفر والامتناع عن تجديده ممنوح كذلك للبعثات اللبنانية في الخارج . فالمادة الحادية عشرة من قانون تنظيم جوازات السفر اللبنانية المشار إليه تنص على ما يلي :
« يحق لرئيس البعثة السياسية أو القنصلية وبعد موافقة وزارة الخارجية والمغتربين سحب جواز السفر أو عدم تجديده في حال قيام حامله بأعمال من شأنها تشويه سمعة لبنان أو إلحاق الضرر بأمنه أو القيام بنشاط سياسي يتنافى مع المصلحة اللبنانية في الخارج أو يوجب اخراج فاعله من البلد الأجنبي الموجود فيه .

إذا لم يسلم صاحب العلاقة الجواز الى رئيس البعثة السياسية او القنصلية خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه قرار السحب يعتبر الجواز ملغى ويبلغ ذلك الى سلطات الدولة الموجود على أراضيها » .

---

(١) Hyde: «International Law», Vol. 2, P. 1189.

ولهذا النص أهمية فائقة لأنه يضع في يد رؤساء البعثات في الخارج سلاحاً يمكنهم من الحفاظ على سمعة لبنان وعلى مصالح الجاليات اللبنانية في بلاد الاغتراب .

وللدولة مطلق الحرية بتحديد البلدان التي يجوز لحامل جواز السفر دخولها وتمنع الدول مواطنيها عادة من السفر الى بلدان لا تعترف بها أو هي في حالة حرب معها أو تقوم على أراضيها أعمال حربية أو تنتشر فيها حالات من الفوضى وذلك لأسباب سياسية أو بغية الحفاظ عليهم وتحاشياً لتعرضهم لأعمال عدائية[١] . ولقد اعتبرت المحاكم الأميركية ان منع الدولة سفر مواطنيها الى بعض الدول هو عمل يتعلق بممارسة الدولة لسياستها الخارجية ويخرج بالتالي عن اختصاص المحاكم[٢] . وفي لبنان تنص المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ٦٨/١١ المشار إليه على معاقبة كل لبناني يسافر الى بلد غير مرخص له بدخوله ، أو إذا كان هذا البلد في حالة حرب مع لبنان ، علماً بأن جوازات السفر اللبنانية تخول حامليها حالياً السفر الى « كافة البلدان » ، وتطبع عليها هذه العبارة منذ اوائل عام ١٩٧٢ بعد أن تحسنت علاقات لبنان مع دول المعسكر الاشتراكي[٣] .

وكما يحق للدولة ان تحدد الصلاحية المكانية لجوازات السفر التي تصدرها يحق لها كذلك أن تحدد صلاحيتها الزمانية . فجوازات السفر اللبنانية مثلاً تمنح لمدة سنة واحدة أو لمدة ثلاث سنوات ويتم تجديدها لمدة مماثلة[٤] .

---

(١) راجع حول القيود التي يمكن للدولة فرضها على جوازات السفر في حالات الحرب :
Hyde: «International Law», Vol. 2, PP. 1202 - 1208.

(٢) راجع قضية Worthy Jr. V. Herter في : Lee: «Consular Law», P. 176, Footnotes.
كذلك راجع قضية Lind V. Rusk secretary of State. حول منع مواطن أميركي من السفر إلى فيتنام عام ١٩٦٦ وقضية Roster حول منع سفر أحد رجال الكونغرس إلى الصين الشعبية عام ١٩٦٠ وغيرها من القضايا ، في :
Whiteman: «Digest», PP. 276 - 305.

(٣) راجع تعميم وزارة الخارجية اللبنانية على بعثاتها في الخارج رقم ٦/٦ تاريخ ١٩٧٢/١/١٨ .

(٤) راجع المادة السابعة من القانون رقم ٦٨/١١ المتعلق بتنظيم جوازات السفر اللبنانية .

ثانياً ـ أنواع جوازات السفر

جوازات السفر بمفهومها الضيق انواع ثلاثة : الجوازات العادية ، والجوازات الدبلوماسية ، والجوازات الرسمية أو الخاصة . وهناك وثائق سفر أخرى نذكر منها جوازات السفر الجماعية وجوازات المرور ووثائق سفر اللاجئين وجوازات سفر البحارة وجوازات مرور الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية .

١ ـ الجوازات العادية Regular or Ordinary passports. ـ وهي الجوازات التي تصدرها الدول للغالبية العظمى من مواطنيها[١] وهذا الجواز يمكن أن يكون إفرادياً لشخص واحد ، أو عائلياً للزوج والزوجة والأولاد القاصرين دون الخامسة عشرة او للزوج أو للزوجة مع اسم ولد أو أكثر من الأولاد القاصرين . ويشترط أن يستعمل الجواز صاحبه الأصلي وأن يسافر معه الأشخاص المضافون الى جوازه . وليس بامكان المضافين عند سفرهم منفردين استعمال الجواز العائلي . وفي لبنان كرست المادة السادسة من القانون رقم ٦٨/١١ المتعلق بتنظيم جوازات السفر اللبنانية هذه الأحكام .

٢ ـ الجوازات الدبلوماسية Diplomatic passports. ـ وهي جوازات تصدرها وزارة الخارجية لأشخاص يتولون مهامّ دبلوماسية ولأفراد عائلاتهم[٢] ويذكر في هذا الجواز صفة حامله ووظيفته ، ولا تتعدى مدة حيازته فترة القيام بالوظيفة الدبلوماسية . ويكتفى بمنحه للأشخاص الذين يتولون وظائف دبلوماسية فعلية بقطع النظر عن مركزهم الرسمي ، فالجواز يمهد لصاحبه الحصول على امتيازات وحصانات معينة ، أساس إقرارها وظيفي لا شخصي ، فالهدف من منح الجواز الدبلوماسي تسهيل أداء الوظيفة

---

(١) في الولايات المتحدة تسمى جوازات السفر العادية التي تصدر عن البعثات الأميركية في الخارج جوازات خدمة Service passports وهي غير جوازات الخدمة التي تصدرها بعض الدول وتعادل الجوازات الرسمية أو الخاصة في الدول الأخرى . راجع :

- Lee: «Consular Law», P. 173.
- Stuart: «Practice», P. 358.
- Whiteman: «Digest», Vol. 8. P. 211.

(٢) راجع تعداداً للأشخاص الذين يحق لهم حمل جوازات سفر دبلوماسية في الولايات المتحدة :
Whiteman: «Digest», Vol. 8, PP. 206 - 210.

الدبلوماسية لا خدمة حامله . إلا أن هناك استثناءات لهذه القاعدة يتم فيها منح جوازات دبلوماسية على أساس المجاملة لأشخاص تولوا في الماضي وظائف دبلوماسية عالية كرؤساء الدول ورؤساء الوزارة ووزراء الخارجية والسفراء وأفراد عائلاتهم .

ويهمنا أن نشير إلى أن منح دولة ما الصفة الدبلوماسية لأجنبي أثناء وجوده في أراضيها لا يتوقف على حمله لجواز دبلوماسي وإنما على منحها له تأشيرة دخول دبلوماسية تكرس إعترافها بصفته الدبلوماسية علماً بأن منح هذه التأشيرة يرتبط بحمل صاحب العلاقة لجواز دبلوماسي توضع عليه[1] . وهناك بعض الدول كبريطانيا لا تصدر جوازات سياسية أو خاصة منعاً لأي تمييز بين مواطنيها ، وفي هذه الحالة يمنح دبلوماسيوها تأشيرات سياسية أو خاصة توضع على جوازاتهم العادية .

ويشكل توسع بعض الدول في منح الجوازات الدبلوماسية واستعمالها لغايات غير التي وجدت من اجلها ، إساءة لاستعمال حق يقره القانون الدولي وتهديداً للثقة الدولية بهذا النوع من الجوازات . وتنبه المؤتمر الدولي لشؤون الجوازات والاجراءات الجمركية الذي انعقد في باريس عام ١٩٢٠ تحت اشراف اللجنة التحضيرية لعصبة الأمم لشؤون الاتصالات والترانزيت الى هذه الناحية فأوصى بحصر منح الجوازات والتأشيرات الدبلوماسية برؤساء الدول والموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وأعضاء الحكومات ووزراء الدولة ورؤساء الجمعيات التشريعية ونوابهم وموظفي وزارة الخارجية وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم ، وبالرسل الدبلوماسيين والأشخاص المكلفين من حكوماتهم مهام لدى حكومات أجنبية أو مؤسسات دولية[2] .

وفي لبنان تمنح وزارة الخارجية والمغتربين الجوازات الدبلوماسية[3] عملاً بالمرسوم رقم ٤٧٨٠ تاريخ ١٩٦٠/٧/٢٢ المعدل بالمرسوم رقم ١٧٥٦٢ تاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ لكل من رؤساء الجمهورية الحاليين والسابقين

---

(١) Ibid: PP. 205 - 206.

(٢) League of Nations Official Journal, Nov - Dec. 1920, PP. 52, 58, 59, 64.

(٣) وهي تعطى لمدة سنة قابلة للتجديد .

ورؤساء الوزارة الحاليين والسابقين ، وللوزراء الحاليين ولحاكم مصرف لبنان وقائد الجيش وللرئيس الديني الأعلى لكل طائفة من الطوائف المعترف بها في لبنان(1) ووزراء الخارجية الأصيلين السابقين ولـرئيس لجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب ولأعضاء الهيئتين الدبلوماسية والقنصلية ولأعضاء الهيئة الدبلوماسية السابقين من الفئة الأولى وللملحقين الفنيين بـالبعثات الدبلوماسية ولزوجـات هؤلاء الأشخاص وأولادهم القصر وبناتهم العازبات إذا كن في عيالتهم ولمندوبي لبنان في المؤتمرات الدولية وزوجاتهم إذا كن مرافقات لهم ولممثلي رئيس الجمهورية وموظفي الفئة الأولى ونائبي حاكم مصرف لبنان ، إذا كانوا موفدين بمهمة رسمية وزوجاتهم المرافقات لهم ، وللموظف المختص بنقل الحقيبة الدبلوماسية ولمديري المكاتب السياحية (والاقتصادية) التابعين للمجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية(2) اذا كانوا يعملون باشراف البعثات الدبلوماسية والقنصلية اللبنانية(3) .

٣ ـ الجوازات الخاصة أو الرسمية Special or Official passports . ـ وتسمى هذه الجوازات كذلك في بعض الدول بجوازات الخدمة Service passports وتصدرها الدول بواسطة وزارات خارجيتها لكبار المسؤولين فيها الذين لا حق لهم بحمل جوازات دبلوماسية لعدم قيامهم بمهام دبلوماسية كالنواب ، وأعضاء مجالس الشيوخ ، والقضاة ، والموظفين المكلفين بمهامٍ في الخارج إلخ . . . وغاية هذه الجوازات إبراز وظيفة حامل الجواز بحيث تقوم الدول الأجنبية بمراعاة وضعه وتقديم بعض التسهيلات الاضافية له على سبيل المجاملة(4) .

وفي لبنان تقوم وزارة الخارجية والمغتربين عملاً بالمادة /٣/ من المرسوم رقم ٤٧٨٠ الصادر في ١٩٦٠/٧/٢٢ والمعدل بالمرسـوم رقم ١٧٥٦٢ تـاريـخ ١٩٦٤/٩/١٨ وبـالمرسـوم رقم ٥٢٦٩ الصـادر في

---

(١) البطاركة ، ومفتي الجمهورية ، ورئيس المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى ، وشيخ عقل الطائفة الدرزية .

(٢) الذي حل محل المجلس الوطني لإنماء السياحة في عام ١٩٨٣ .

(٣) وقد أضيفت هذه الفئة الأخيرة بالمرسوم رقم ١٠٨٨٣ تاريخ ١٩٧٦/٢/١٠ .

(٤) راجع حول الأشخاص الذين تمنحهم الولايات المتحدة جوازات سفر خاصة :

Whiteman: «Digest», Vol. 8, PP. 208 - 209.

١٩٨٢/٦/٣٠ باصدار جوازات السفر الخاصة[١] للنواب الحاليين والسابقين والوزراء السابقين وموظفي الدولة من الفئة الأولى ورئيس المجلس البلدي لمدينة بيروت والقضاة ورئيس هيئة أركان الجيش ونائبي حاكم مصرف لبنان ورؤساء الفروع في رئاسة الجمهورية وللموظفين الإداريين في وزارة الخارجية من الفئتين الثانية والثالثة والمستشارين السابقين في السلك الخارجي الذي تولوا رئاسة بعثة دبلوماسية بلقب سفير ، ولزوجات الأشخاص المذكورين أعلاه وأولادهم القاصرين وبناتهم العازبات إذا كن في عيالتهم ، ولقناصل لبنان الفخريين إذا كانوا من الجنسية اللبنانية وللقناصل الفخريين اللبنانيين لدول اجنبية في لبنان شرط المعاملة بالمثل وللرؤساء الروحيين من الرتبة التي تلي رتبة الرئيس الروحي الأعلى ولمن يعهد اليهم وزير الخارجية والمغتربين بمهمة رسمية موقتة في الخارج أو يعهد اليهم بذلك الوزير المختص بعد موافقة وزير الخارجية والمغتربين على أن لا تكون المهمة للتخصص أو الدراسة .

٤ ـ **جوازات السفر الجماعية Collective Passports** . ـ يمكن إصدار جواز جماعي لمجموعة من الأشخاص تسافر مجتمعة كالفرق الرياضية والكشفية والفنية ومجموعات الطلاب وحتى أحياناً المجموعات السياحية . والهدف منها تسهيل تنقل هذه المجموعات وتشجيع تبادل وفود الشباب بين الدول . وفي لبنان تنص المادة التاسعة من قانون تنظيم جوازات السفر اللبنانية رقم ٦٨/١١ على أنه « يمكن أعطاء الوفود السياحية ووفود الطلاب وما يماثلها جواز سفر جماعياً لسفرة واحدة يحمل أسماء وصور اللبنانيين المعطى لهم ويستوفى الرسم عن كل شخص » .

٥ ـ **جوازات المرور Laisser- Passer** . ـ تقوم الدول باصدار جوازات مرور لبعض الأجانب الذين لا يمكنهم لسبب أو لآخر الحصول على جوازات سفر من مصادر اخرى . وجواز المرور مشابه لجواز السفر في مندرجاته وشكله إلا أنه لا يثبت جنسية حامله بمعنى أنه لا يشكل قرينة ثبوتية على أن حامله هو مواطن للدولة التي اصدرته . وهذا الجواز على عكس جواز السفر لا يخول حامله حق العودة الى الدولة التي اصدرته إلا إذا ذكر ذلك صراحة

(١) وتعطى لمدة سنة قابلة للتجديد أو لفترة أقصر تكفي لإداء الموظف المكلف مهمته في الخارج .

فيه . ويذكر في جواز المرور مدة صلاحيته[١] والبلدان التي يصلح للسفر اليها ، كما يحدد فيه عدد السفرات التي تسمح باستعماله .

وفي لبنان تنص المادة /١٩/ من القانون الصادر في ١٠ /١٩٦٢/٧/ والمتعلق بالدخول الى لبنان والاقامة فيه والخروج منه على أنه « يجوز لمدير الأمن العام ان يمنح الأجانب الذين لا يحملون اية وثيقة سفر جواز مرور إلى البلدان التي يقصدونها في الحالتين الآتي ذكرهما : أ ـ اذا كان الأجنبي لاجئاً أو من جنسية غير معينة . ب ـ اذا كان الأجنبي يحمل جنسية دولة لا تمثيل لها في لبنان »[٢] . ويمنح جواز المرور في لبنان كذلك في حالات اخرى عديدة نذكر منها حالة اللاجئين الفلسطينيين غير المسجلين في المديرية العامة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين أي الذين دخلوا لبنان بعد عام ١٩٤٨ ، وحالة الأشخاص الذين لم يبت بعد بموضوع اكتسابهم الجنسية اللبنانية ، وفي هذه الحالة يذكر على جواز المرور عبارة « جنسية قيد الدرس » . وتقوم البعثات اللبنانية كذلك بمنحه عند الضرورة لأشخاص تقدموا بطلبات اختيار الجنسية اللبنانية او ببيانات لقيدهم ، بعد ابراز طلب الاختيار أو بيان القيد والتأكد من صحته وقانونيته وذلك تسهيلاً لأعمالهم . وفي هذه الحالة لا يمكن تجديد الجواز إلا لدى البعثة التي اصدرته أو بعد مراجعتها في حال طلب تجديده من بعثة لبنانية اخرى . ويمكن كذلك منح جواز المرور في الحالات المستعجلة وعلى مسؤولية رئيس البعثة الى الأشخاص الذين هم من أصل لبناني ولم يختاروا الجنسية اللبنانية أو ليس لهم قيد قديم في السجلات . كما تمنح لأشخاص لهم الحق في جوازات سفر لبنانية عادية ، تسهيلاً لتنقلهم ، بانتظار انجاز بعض المعاملات المطلوبة لاصدار هذه الجوازات في حالة فقدان صاحب العلاقة لجواز سفره أو في حالة انتظار اتمام معاملات قيد ولادة في السجلات اللبنانية تمهيداً لمنح الطفل جواز سفر مستقل يمكنه من السفر بدون مرافقة احد والديه . ويمكن منح جواز المرور كذلك لشخص تقوم البعثة بمصادرة جواز سفره لأي سبب من الأسباب

---

(١) وهي عادة تقتصر على أشهر قليلة لا تتجاوز السنة . إلاّ أن هناك حالات استثنائية يمنح فيها لمدة أطول تصل في لبنان إلى ثلاث سنوات .

(٢) وفي هذه الحالة يبطل مفعول جواز المرور إذا دخل حامله أراضي دول فيها ممثل للدولة التي ينتمي إليها .

لالزامه بالعودة الى لبنان . وليس هناك ما يمنع اضافة اسم الزوجة والأولاد الى جواز مرور صاحب العلاقة .

وتستعيض البعثات أحياناً عن إصدار جواز مرور باصدار وثيقة تتألف عادة من صفحة واحدة وتتضمن كل المعلومات الضرورية للتعريف بحاملها وتلصق عليها صورته ، وتمنح في بعض الحالات الاستثنائية كحالة عدم اعتراف دولة بدولة اخرى مما ينجم عنه امتناع هذه الأخيرة عن قبول جوازات سفر الأولى فتصدر لصاحب العلاقة المضطر الى السفر الى تلك الدولة وثيقة مرور توضع عليها سمة الدخول . ويمكن كذلك منح هذه الوثيقة في حالة عدم وجود جوازات مرور لدى البعثة أو في حالة فقدان جواز السفر في ظروف معينة وعدم توفر شروط اصدار جواز سفر بديل أو حتى جواز مرور ، فتصدر هذه الوثيقة التي تخول حاملها العودة الى بلاده . وغالباً ما تقوم سلطات الحدود بمصادرتها فور وصول صاحب العلاقة الى هذه البلاد[1] .

٦ ـ وثائق سفر اللاجئين Travel documents for refugees . ـ وهي وثائق سفر تصدرها بعض الدول للاجئين المقيمين في أراضيها ونذكر منها وثائق Nansen وهي الوثائق التي تم الاتفاق على اصدارها بين مكتب الدكتور نانسن لشؤون اللاجئين التابع لعصبة الأمم المتحدة وبعض الدول المضيفة للاجئين كبلجيكا وبلغاريا والدانمارك وفنلندا وفرنسا واليونان والهند وايرلندا وسويسرا والنروج والسويد الخ . . . التي قامت باصدار وثائق للاجئين لديها من الروس والأرمن والأتراك الخ . . . أتاحت لهم السفر الى الخارج والعودة اليها. ولقد استمرت دول عدة في اصدار هذه الوثائق بعد زوال المكتب المذكور عام ١٩٣٩[2] . وفي ١٩٤٦/١٠/١٥ عقد مؤتمر في لندن بين العديد من الدول المضيفة للاجئين توصل الى إقرار إصدار وثيقة مشابهة لوثيقة « نانسن » ، قامت باصدارها ١٨ دولة منها الأرجنتين وبلجيكا والبرازيل وتشيلي وأكوادور وفرنسا واليونان والهند وايطاليا وهولندا والسويد وسويسرا

(١) تمنح هذه المستندات مثلاً لبعض الحجاج اللبنانيين الذين يفقدون جوازات سفرهم أثناء إدائهم فريضة الحج .

(٢) Whiteman: Op. Cit., PP. 327 - 329.

وبريطانيا وفنزويلا الخ . . . وتعهدت دول اخرى بالاعتراف بها كاستراليا وكندا والدانمارك الخ . . [1] .

وبعد نكبة فلسطين عام ١٩٤٨ قامت الدول العربية باصدار وثائق سفر للاجئين الفلسطينيين المقيمين في أراضيها ومن هذه الدول لبنان الذي يصدر هذه الوثائق للاجئين المقيدين لدى المديرية العامة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين والحاصلين على بطاقة هوية خاصة من هذه المديرية . وتعطى هذه الوثائق مجاناً[2] .

٧ ـ جوازات سفر البحارة Seamen's passports . ـ تصدر الدول ومنها لبنان للبحارة الذين يحملون جنسيتها جوازات سفر خاصة تعرف بتذاكر سفر البحارة يستعملونها فقط خلال رحلات السفن التي يعملون عليها وتعطى هذه التذاكر دون رسوم ولا يمكن استعمالها من قبل البحارة لأسفارهم الشخصية التي لا ترتبط بأداء مهامهم على متن السفينة .

٨ ـ جوازات مرور الأمم المتحدة U.N. Laissez passer والمنظمات الدولية والإقليمية . ـ ينص الفصل السابع من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ (المواد ٢٤ إلى ٢٨) والتي انضم اليها لبنان في ١٩٤٩/٣/١٠ على قيام الأمم المتحدة بمنح جوازات مرور لموظفيها تعرّف بهم وتقبلها سلطات الدول الأعضاء كمستند صالح للسفر على أن يتمتع الأمين العام والأمناء العامون المساعدون والمديرون بذات التسهيلات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون ، وذلك عند سفرهم مزودين بجوازات مرور صادرة عن الهيئة لأعمال تتعلق بها . ويقوم باصدار هذه الوثائق الأمين العام للأمم المتحدة . وهذه الوثائق مهمة ، خاصة لأولئك الموظفين الذين لا يمكنهم الحصول على وثائق سفر من دولهم لأسباب مختلفة او الذين لا جنسية لهم او الذين لا يتمكنون من السفر الى بعض الدول بجوازات سفرهم الوطنية .

وتقوم محكمة العدل الدولية منذ عام ١٩٥٥ باصدار جوازات مرور

---

(١) Ibid., P. 330.

(٢) عملاً بالمرسوم رقم ٧٧٠٦ الصادر في بيروت بتاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ والذي ينص على إعفاء وثائق سفر اللاجئين الفلسطينيين وإعفاء التأشيرات التي تمنح لهم من الرسوم .

لأعضائها ولموظفيها الرسميين . ولقد أوصى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلق بحصانات وامتيازات محكمة العدل الدولية الصادر في ١٩٤٦/١٢/١١ الدول بقبول هذه الوثائق. وتصدر بعض المنظمات الاقليمية كذلك، كالجامعة العربية ومنظمة الدول الأميركية جوازات مشابهة لموظفيها[١] .

الفقرة الثانية

القواعد المتعلقة باصدار البعثات القنصلية لجوازات السفر وتجديدها وتعديل مندرجاتها

تقوم السلطات المختصة في الدولة باصدار جوازات السفر بمفهومها الواسع وفقاً للقواعد والأنظمة التي تنص عليها قوانينها كما تقوم بتجديدها وبادخال التعديلات الضرورية على مندرجاتها . وتتولى هذه المهمة في بعض الدول وزارة الخارجية كما هو الوضع في الولايات المتحدة[٢] ، بينما تقصر دول أخرى صلاحية هذه الوزارة على اصدار الجوازات السياسية او الخاصة وتنيط بوزارة الداخلية عبر دوائر الأمن العام أو دوائر الجوازات والهجرة اصدار الجوازات الأخرى وتجديدها .

وفي الخارج تقوم البعثات الدبلوماسية والقنصلية باصدار جوازات السفر للمواطنين المقيمين في منطقتها ، كما تقوم بتجديدها وتعديل مندرجاتها . ولقد خولت المادة الخامسة من القانون المتعلق بتنظيم جوازات السفر اللبنانية رقم ٦٨/١١ البعثات اللبنانية في الخارج صلاحية اعطاء جوازات السفر إلى اللبنانيين المقيمين ضمن نطاق اختصاص هذه البعثات وتجديدها اذا اثبت هؤلاء جنسيتهم بمستندات قانونية . ونكتفي هنا بذكر القواعد والاجراءات التي تعتمد في اصدار هذه الجوازات وتجديدها من قبل البعثات الدبلوماسية والقنصلية باعتبار أن القواعد التي تعتمد في داخل كل دولة في هذا المجال تخرج عن نطاق بحثنا ، مع الاشارة الى تشابهها في

---

(١) Whiteman: «Digest», Vol. 8, PP. 331 - 338.

(٢) ويتبع لوزارة الخارجية الأميركية وكالات تختص بإصدار جوازات السفر وتنتشر في جميع أرجاء الولايات المتحدة . راجع :

Ibid. P. 228.

الحالتين خاصة وأن على البعثات ان تلتزم بالتعليمات التي تصدرها السلطات المختصة في الدولة المضيفة والتي يتم تبليغها اياها عبر وزارة الخارجية .

أولاً ـ إصدار جوازات السفر

تقوم البعثات اللبنانية في الخارج باصدار جوازات سفر جديدة لمواطنيها المقيمين في منطقتها القنصلية أو الموجودين فيها بتاريخ الاصدار ، وذلك عند استهلاك جواز السفر أو تمزقه او تلفه أو فقدانه أو إصدار نموذج جديد يوجب تغييره . وتقوم البعثات كذلك باصدار جوازات سفر لبعض الأشخاص الذين يحصلون عليها للمرة الأولى . وفي جميع هذه الحالات يتقدم صاحب العلاقة بطلب Application الى البعثة يتضمن المعلومات الوافية عن هويته وعن جواز سفره القديم ويرفقه بالمستندات الثبوتية وبصورتين شمسيتين أو ثلاث[1] . وتقوم البعثة بابلاغ السلطات المختصة في الادارة المركزية لائحة بالجوازات التي تصدرها .

١ ـ ففي حالة استهلاك جواز السفر القديم يمكن للبعثة اللبنانية اذا كانت مدة صلاحية الجواز المتبقية طويلة ، إلصاق جواز آخر به بعد تعطيل صفحاته الأولى وضمه بشكل أوراق إضافية الى الجواز الأصلي . ولا يستوفى عن هذا الضم أية رسوم قنصلية . أما اذا كانت مدة الصلاحية قد انتهت او شارفت على الانتهاء ، أو إذا رغب صاحب الجواز في إبداله ، أو اذا كان الجواز بالياً بسبب قدمه أو تالفاً لتعرضه لحادث ما ، أو إذا كان قد صدر نموذج جديد يحل محل النموذج القديم ، فإن البعثة المختصة تقوم باصدار جواز جديد بعد التثبت من هوية صاحب العلاقة ورقم سجله ، على أن يتم الغاء الجواز القديم لأنه لا يصح أن يحمل شخص واحد جوازي سفر صالحين في الوقت عينه . وغالباً ما يشبك الجواز القديم الملغى بالجواز الجديد ،أو يسلم الى صاحبه تمكيناً له من مراجعة السلطات المختصة في الدولة المضيفة أو البعثات الأخرى لديها ليتم نقل تأشيرات الاقامة والسفر الموجودة عليه ، وغيرها من المعلومات ، الى الجواز الجديد . وقد تشترط وزارة الخارجية في بعض الظروف الاستثنائية كالشك في وجود تزوير في بعض الجوازات ، العودة اليها

---

(١) ويقدم طلب مماثل عند الرغبة في تجديد جواز السفر

للحصول على موافقة السلطات المختصة المسبقة على اصدار أي جوار أو تجديده ، وهذا ما حدث فعلاً في لبنان خلال الأحداث الأخيرة عندما اضطرت الدولة الى تغيير جوازات السفر غير مرة بعد تكرار تزويرها[1] .

٢ ـ وفي حالة فقد الجواز أو سرقته يتوجب على البعثات اللبنانية التأكد بواسطة الدوائر المحلية من تاريخ دخول صاحب العلاقة أراضي البلد المضيف ومن رقم الجواز المفقود ومحل وتاريخ صدوره ، إذا لم يكن لديها وسيلة أخرى للتأكد من ذلك ، كأن لا يكون الجواز المفقود مسجلاً في البعثة أو صادراً عنها . وعلى الموظف القنصلي المختص إشعار صاحب العلاقة بأن فقدان الجواز ليس بالأمر البسيط ، وعليه أن يمتنع عن إصدار جواز جديد له أو أن يؤخر هذا الإصدار إذا تبين له أن الإهمال هو السبب الرئيسي لفقد الجواز . ولهذا الموظف كذلك أن يتخذ ما يراه مناسباً من الإجراءات للتأكد من أن الجواز مفقود فعلاً وأن صاحب العلاقة قد بذل كل جهد ممكن للعثور عليه ، فله أن يطلب منه نشر إعلان في صحيفتين محليتين أو أكثر على فترات متباعدة يعلن فيه عن فقد جوازه ويناشد من يعثر عليه إعادته إليه أو تسليمه للبعثة ، أو يطلب منه التقدم من دوائر الشرطة المحلية بأخبار حول الموضوع للتحقيق فيه وإعطائه إفادة بالنتيجة يبرزها للبعثة . وعلى صاحب العلاقة أن يصرح أمام الموظف القنصلي المختص تحت طائلة المسؤولية بأن الجواز قد فقد فعلاً خوفاً من أن يكون محتجزاً لدى رب عمله أو لدى السلطات المحلية . وبعد إصدار الجواز يتم إبلاغ السلطات المحلية بأن

---

(١) أبلغت البعثات اللبنانية في الخارج ، غير مرة الامتناع عن منح جوازات سفر عند انتهاء مدة صلاحيتها أو تجديدها وإيداع الإدارة المركزية طلبات أصحاب العلاقة مرفقاً بها صور عن بطاقات هوياتهم أو إخراج قيدهم أو الصفحات الأولى من جوازات سفرهم القديمة لكي تتأكد السلطات المختصة من أن صاحب العلاقة هو مواطن لبناني . وخولت البعثات ، استثناء ، تجديد الجوازات القديمة لمدة ٣ أشهر بانتظار ورود الموافقة ، كما أعطيت في مرات أخرى صلاحية إصدار جوازات مرور لأصحاب العلاقة تتيح لهم السفر خلال مدة الانتظار هذه . وسببت هذه الاجراءات أحياناً إشكالات للعديد من اللبنانيين ، لأن دولاً عدة رفضت القبول بجوازات المرور كوثائق سفر صالحة للدخول إليها . راجع تعاميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ١٢/٨٩٧ تاريخ ١٩٧٧/٣/٩ ورقم ١٢/١٩٩٦ تاريخ ١٩٧٧/٥/١٧ ورقم ١٢/٣٥١٨ تاريخ ١٩٧٧/٧/١٨ ورقم ١٢/٤٨٨٦ تاريخ ١٩٧٧/٩/١ الخ . . .

الجواز القديم قد أصبح ملغى وعليها مصادرته في حالة العثور عليه . ويجب على البعثة أن تعود إلى وزارة الخارجية عند الشك أو عند وجود تعليمات بأخذ الموافقة المسبقة قبل منح أي جواز جديد . وبانتظار ورود موافقة الوزارة يمكن منح صاحب العلاقة جواز مرور لمدة محدودة[١] .

٣ ـ وهناك حالات تقوم فيها البعثات بإصدار جوازات لأشخاص يحوزون عليها للمرة الأولى ، وعليها عندئذ التأكد بشكل قاطع من أن أصحاب العلاقة هم لبنانيون وإن أسماءهم مدونة في سجلات النفوس اللبنانية وذلك بالاطلاع على بطاقات هوياتهم أو على صور إخراج قيدهم أو بالرجوع إلى سجلات البعثة وقيودها . وعلى هذه البعثات التقيد بأي إجراء إضافي تنص عليه تعليمات وزارة الخارجية . ويمكنها عند اضطرارها للحصول على موافقة هذه الوزارة المسبقة منح أصحاب العلاقة جوازات مرور لمدة محدودة بانتظار ورود الموافقة . ومن هذه الحالات نذكر : صدور مرسوم جمهوري بمنح المرأة الأجنبية الجنسية اللبنانية تبعاً لزواجها من لبناني ، وبلوغ القاصر المضاف إسمه إلى جواز سفر أحد والديه الخامسة عشرة مما يستدعي منحه جوازاً مستقلاً ، أو اضطرار القاصر الذي لم يبلغ الخامسة عشرة إلى السفر منفرداً إلى الخارج للدراسة أو العلاج[٢] علماً بأن المادة الثامنة من القانون رقم ٦٨/١١ المتعلق بتنظيم جوازات السفر اللبنانية تشترط قبل منح القاصر جواز سفر مستقل الحصول على إجازة من وليه وبالتالي يجب على هذا الولي أن يتقدم بطلب من البعثة لمنح ولده القاصر هذا الجواز[٣] .

٤ ـ تطبق القواعد عينها على إصدار وثائق سفر اللاجئين الفلسطينيين

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ١٢/٨٩ تاريخ ١٩٧٠/١١/٢٠ .

(٢) لأن المادة السادسة من القانون المتعلق بتنظيم جوازات السفر اللبنانية لا تجيز للقاصرين استعمال جواز السفر العائلي إذا أرادوا السفر مستقلين .

(٣) أما إذا كان الولد في لبنان ووليه في الخارج فعلى هذا الولي أن يرسل إلى المديرية العامة للأمن العام طلباً بمنح ولده القاصر جواز سفر مستقل ، ويوقع على الطلب أمام القنصل اللبناني ويصدق عليه هذا الأخير . وفي حال عدم وجود بعثة لبنانية تصدق على الطلب السلطات المحلية المختصة في الدولة المضيفة . راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على البعثات اللبنانية في الخارج رقم ٣/١٧٠٦ تاريخ ١٩٧٤/٧/٣٠ .

بعد إبراز الهوية الخاصة بهم التي تصدرها المديرية العامة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين والتي يجب ذكر رقمها ورقم البيان الإحصائي في الصفحة المخصصة للملاحظات في الوثيقة ، مع مراعاة تعليمات وزارة الخارجية التي توجب أحياناً الحصول على موافقتها المسبقة قبل إصدار الوثيقة . أما بالنسبة إلى جوازات المرور فإن للبعثات حق إصدارها لغير اللبنانيين أو لمن تكون جنسيتهم قيد الدرس بدلاً عن جوازات مرورهم المفقودة أو المستهلكة أو التالفة ، وذلك بعد التأكد من حمل صاحبها بطاقة الإقامة الصادرة عن المديرية العامة للأمن العام وبعد الحصول على موافقة هذه المديرية المسبقة بواسطة وزارة الخارجية عند اشتراط ذلك . أما إذا كان جواز المرور صادراً عن بعثة لبنانية أخرى فلا يمكن منح جواز مرور آخر قبل الرجوع إلى البعثة التي أصدرته للحصول على موافقتها . وللبعثات الحق في إصدار جوازات مرور للمواطنين اللبنانيين بانتظار انجاز معاملات قيدهم في السجلات اللبنانية أو بانتظار الحصول على موافقة السلطات المختصة على إصدار جوازات جديدة لهم كما ذكرنا سابقاً[1] .

٥ ـ ليس للبعثات اللبنانية أن تصدر جوازات سفر دبلوماسية أو خاصة وإنما لها الحق بتجديد هذه الجوازات في بعض الحالات التي سنذكرها لاحقاً .

ثانياً ـ تجديد جوازات السفر وتعديل مندرجاتها

١ ـ تقوم البعثات القنصلية بتجديد صلاحية جوازات السفر بمفهومها الواسع عند انتهاء مدتها . وتحدد القوانين الداخلية للدولة الموفدة مدة التجديد ، وهي في لبنان مساوية لمدة الإصدار أي سنة أو ثلاث سنوات . ويستوفى عن التجديد عادة الرسم عينه الذي يستوفى عن الإصدار وتحسب مدة التجديد من تاريخ إجرائه لا من تاريخ انتهاء المدة السابقة . ويتم التجديد بناء على طلب يقدمه صاحب العلاقة مشابه للطلب الذي يقدم من أجل الحصول على جواز سفر جديد . وعلى الموظف القنصلي قبل تجديد

---

(١) وتقوم البعثات اللبنانية بتجديد جوازات سفر البحارة وبإبدالها عند الضرورة ويتم ذلك مجاناً دون استيفاء أي رسم قنصلي .

الجواز، التدقيق في الطلب والتأكد من الأمور الآتية :

(أ) وجود صاحب العلاقة في منطقة صلاحية البعثة بتاريخ التجديد[١] .

(ب) كون الجواز سليماً لا نقص في معلوماته أو خطأ ، خاصة بالنسبة إلى ذكر محل قيد حامل الجواز في لبنان ورقم سجله . وعلى الموظف القنصلي عند عدم وجود رقم السجل ومكانه على الجواز أن يطلب من صاحب العلاقة إبراز بطاقة هويته أو أي مستند آخر يثبت هذا الرقم كي تتم إضافته وإلاّ كان عليه الرجوع إلى السلطة التي أصدرت الجواز لاستفسارها عن سبب النقص[٢] .

(جـ) التأكد من عدم تزوير الجواز أو التلاعب بالمعلومات الواردة فيه ، وعلى الموظف القنصلي مصادرة الجواز المزور وإبلاغ وزارة الخارجية لاتخاذ الإجراءات المناسبة . ويمنع تحت طائلة المسؤولية إجراء أي حك أو شطب أو تبديل بالمعلومات المدرجة في جوازات السفر ووثائق السفر الأخرى إلاّ إذا قامت بذلك السلطات المختصة واقترن بتوقيعها وخاتمها . وكثيراً ما تقوم السيدات بتعديل تاريخ ولادتهن المذكور في الجوازات لكي يظهرن أصغر سنّاً[٣] ، دون التنبه إلى المسؤولية التي تترتب على هذا التصرف . وعلى الموظف القنصلي إزالة التلاعب وتصحيح التاريخ والتنبيه إلى العواقب .

(د) تنبيه أصحاب العلاقة الذين لم يوقعوا جوازاتهم إلى ضرورة توقيعها ، خصوصاً وأن الكثير من المؤسسات في الوقت الحاضر كالمؤسسات المصرفية تقوم بمقارنة هذا التوقيع بأي توقيع يجريه صاحب الجواز على معاملات معينة لديها وقد تمتنع في حال عدم وجود هذا التوقيع عن القبول بهذه المعاملات كامتناعها عن صرف الشكات السياحية مثلاً .

---

(١) وهذا الشرط ينطبق كذلك على الإصدار وعلى جميع المعاملات الأخرى المتعلقة بجوازات السفر والتأشيرات .

(٢) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين رقم ١/٤/١٢/٥٦٣٨ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٨ . وتطبق القاعدة عينها بالنسبة لوثائق سفر اللاجئين الفلسطينيين التي لا تحمل رقم بطاقة الهوية وخاصة رقم البيان الإحصائي .

(٣) وقد خبرنا ذلك خلال عملنا في البعثات المختلفة .

(هـ) التأكد من عدم وجود أسماء مضافة إلى جواز السفر العائلي تعود لأولاد بلغوا الخامسة عشرة إذ يجب في هذه الحالة شطب هذه الأسماء ومنح أصحابها جوازات مستقلة .

(و) أخذ موافقة وزارة الخارجية قبل تجديد الجوازات الدبلوماسية والخاصة باستثناء جوازات أعضاء البعثة والوزراء والنواب والرؤساء الروحيين للطوائف المعترف بها رسمياً في لبنان . وتجدد هذه الجوازات لسنة واحدة فقط[1] .

(ز) التقيد بأية تعليمات أخرى من وزارة الخارجية قبل تجديد الجوازات كالحصول على موافقتها المسبقة مثلاً .

٢ ـ تقوم البعثات القنصلية كذلك بإضافة بعض المعلومات إلى جوازات السفر بمختلف أنواعها أو بشطب بعضها . ويشار في صفحات الجواز الداخلية إلى المستند الذي تم الشطب أو الإضافة بموجبه .

(أ) إضافة مهنة صاحب الجواز : وتتم استناداً إلى مستندات ثبوتية كشهادات عمل صادرة عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالنسبة إلى العمال أو بطاقات انتساب إلى النقابات أو إفادات أو بطاقات صادرة عن غرف التجارة والصناعة .

(ب) إضافة إسم مولود جديد : وتتم بعد إيداع البعثة شهادة ميلاد صادرة عن السلطات المختصة في الدولة المضيفة ومصدقة من وزارة خارجيتها ، وبعد التأكد من أن زواج صاحب العلاقة سبق تسجيله في لبنان بحيث تتمكن البعثة من تنظيم وثيقة ولادة تودعها الدوائر المختصة بواسطة وزارة الخارجية اللبنانية ، ومن ثم تتم إضافة الطفل إلى جواز سفر والده أو والدته إذا كان كل منهما يحمل جوازاً لبنانياً ، وإذا كانت الأم لبنانية والأب غير لبناني فلا يمكن إضافة المولود إلى جواز والدته ، لأن الولد لا يعتبر لبنانياً ، ولأن تسجيل ولادته يتم في البعثة التي يتبع لها الوالد والتي تقوم

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٦/٧٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/١٤ .

بإضافة إسمه إلى جواز الوالد . وعند إضافة إسم مولود إلى الجواز توضع على إحدى الصفحات الداخلية صورة الطفل ويشار فيها إلى المستند الثبوتي الذي نظمت المعاملة بموجبه .

(جـ) تسجيل عقد المرأة اللبنانية التي تتزوج في الخارج : ويتم ذلك بتقديم عقد زواجها المصدق وفقاً للأصول إلى البعثة اللبنانية من أجل تسجيله لديها وتنظيم وثيقة زواج يتم إيداعها الدوائر المختصة في لبنان . ويمكن في هذه الحالة إضافة إسم الزوجة وصورتها إلى جواز زوجها اللبناني أو تعديل جواز سفرها بإضافة عبارة زوجة فلان إلى جانب إسمها . وبعد إتمام تسجيل هذا الزواج في لبنان ونقل إسمها إلى سجل زوجها إذا كان لبنانياً ، تقوم البعثة بتغيير رقم سجلها وإسم عائلتها في جواز سفرها ليحل محله إسم عائلة زوجها مع الإشارة إلى إسم عائلتها الأصلي عليه بعد عبارة « مولودة » ، ويستحسن في هذه الحالة إصدار جواز سفر جديد لها وفقاً للتعديلات الجديدة .

(د) تسجيل طلاق المرأة : ويمكن للبعثة بعد إتمام تسجيل الطلاق في لبنان شطب إسمها من جواز زوجها أو تعديل إسمها في جوازها ليعود إلى ما كان عليه قبل الزواج ولها أن تشير إلى كونها أرملة في حالة وفاة زوجها .

وللبعثة في حال وفاة طفل أن تشطب إسمه من جواز سفر أحد والديه ، كما يمكنها إجراء أي تصحيح في المهنة إذا غير صاحب الجواز مهنته .

النبذة الثانية

السمات القنصلية والوظائف الإدارية الأخرى

الفقرة الأولى

السمات القنصلية

لكل دولة مطلق الحرية في ممارسة سيادتها على أراضيها ومنع من تشاء من الأجانب من دخولها وفقاً لما تراه مناسباً ، فحصول شخص على جواز سفر صالح من دولته لا يكفي لتمكينه من دخول دولة أخرى إذ لا بد له

من الحصول من هذه الدولة على سمة دخول إلى أراضيها .

ولم ينتشر استعمال السمات القنصلية ويكتسب الصفة الدولية إلاَّ بعد الحرب العالمية الأولى ، فقد اقتصر اشتراط الحصول عليها من قبل على بعض الدول كالدولة العثمانية . ولكن الظروف التي سادت العالم بعد الحرب الأولى ، ومنها تدفق الكثيرين على بعض الدول فراراً من الاضطهاد وطلباً للسلامة فرضت على دول عدة وضع قيود على الهجرة إليها . فقد أصدر الكونغرس الأميركي في ١٩٢١/٥/١٩ لأول مرة في تاريخ الولايات المتحدة الأميركية قانوناً عرف بقانون حصص الهجرة Immigration Quota ، وقامت دول أخرى باشتراط حصول الأجانب الراغبين في دخول أراضيها على تأشيرات كانت تتشدد كثيراً في منحها .

بيد أن هذا التيار المتشدد الذي انتشر بعد الحرب العالمية الأولى قد اصطدم ، بعد الحرب العالمية الثانية ، بتيار آخر مضاد دعا إلى تبسيط إجراءات السفر وإلغاء السمات القنصلية أو تبسيطها ، فقامت كندا عام ١٩٤٩ بعقد اتفاقيات على أساس مبدأ المعاملة بالمثل مع كل من بلجيكا واللكسمبورج والسويد والدانمارك وهولندا ، هدفت إلى إلغاء التأشيرات أو تسهيل الحصول عليها . ووقعت الدول الاسكندنافية اتفاقية فيما بينها في عام ١٩٥٢ أتاحت لرعاياها التنقل في أقطارها دون جوازات أو تأشيرات . وفي ١٩٥٧/١٢/١٣ وقعت دول المجموعة الأوروبية اتفاقية باريس التي أجازت لمواطنيها الاستعاضة ، في الزيارات التي لا تتجاوز مدتها ثلاثة أشهر ، عن الجوازات والتأشيرات بوثائق أخرى(١) . وتزايد عدد الدول التي تعفي رعايا دول أخرى ، تحددها قوانينها واتفاقياتها الدولية ، من تأشيرات الدخول(٢) أو من الرسوم التي تستوفى عند منحها شرط المعاملة بالمثل(٣) . ولكن هذا

---

(١) راجع نص الاتفاقية في : European Treaty Series No. 25.

(٢) فالولايات المتحدة مثلاً تعفي رعايا فرنسا وبريطانيا والدانمارك والنروج ، وإيرلندا ، والمغرب وتونس والبرتغال الراغبين في الدخول إليها من تأشيرات الدخول على أساس المعاملة بالمثل عندما تكون الزيارة لفترة محدودة . وكذلك تفعل بريطانيا بالنسبة إلى رعايا بعض الدول الأوروبية .

(٣) راجع مثلاً الاتفاقية بين العراق ودول البنلوكس (بلجيكا واللكسمبورج وهولندا) في : U.N.T.S., Vol. 737, 1970, No. 10579.

التيار الجديد لم يتمكن حتى الآن من إقناع دول العالم بالتخلي عن السمات القنصلية . ولهذا تبقى السمات وسيلة أساسية على الصعيد الدولي تعتمد لتنظيم السفر والتنقل بين الدول[1] . فكيف نحدد ماهية سمات السفر وأنواعها ؟ وما هي القواعد المتعلقة بمنحها من قبل البعثات اللبنانية ؟

أولاً ـ ماهية سمات السفر وأنواعها

سمة السفر معاملة تضعها السلطات المختصة في الدولة على جواز الراغب في الدخول إليها أو على مستند مستقل يسلم إليه . والسمة تفيد أن هذه السلطات قد قامت بالتأكد من قانونية الجواز وصلاحيته ووافقت على دخول حامله أراضيها وعلى تقديم الحماية التي تقرها قواعد القانون الدولي له أثناء وجوده في هذه الأراضي .

والبعثات الدبلوماسية والقنصلية هي التي تصدر عادة السمات[2] . وتصدرها أحياناً في مراكز الحدود دوائر الأمن العام أو دوائر الجوازات والهجرة[3] . ويشكل منح السمات من قبل البعثات في الخارج وسيلة حماية

= وكذلك الاتفاقية بين دول البنلوكس ودولة ملاوي في :

Ibid., P. 167.

(١) راجع :

- Lee: «Consular Law», PP. 182 - 183.
- Stuart: «Practice», PP. 363 - 365.
- Sen, B: «Handbook», P. 350.

(٢) وهذا ما كرسته المعاهدات القنصلية والاتفاقيات الدولية . راجع :
- المادة /١٨/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة (١ ـ هـ) من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة (١) من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- الفقرة (٣) من المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الأميركية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة (١) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- الفقرة (جـ) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .
- الفقرة (جـ) من المادة /٧/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- الفقرة الرابعة من المادة /٥/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

(٣) علماً بأن هذه الدوائر هي الهيئات المسؤولة بالدرجة الأولى عن تنظيم الدخول والخروج إلى أراضي الدولة والإقامة فيها وهي التي تصدر التعليمات المتعلقة بذلك إلى البعثات في الخارج =

تستعملها الدولة الموفدة لتحاشي دخول غير المرغوب فيهم إلى أراضيها ، كما يشكل وسيلة إثبات للذين يحصلون عليها تجعلهم شبه متيقنين بأنهم لن يتكبدوا مشاق السفر ونفقاته ليصطدموا عند وصولهم إلى الدولة التي يقصدونها بمنع دخولهم إلى أراضيها . إلاَّ أن الحصول على التأشيرات لا يعني بشكل مطلق أن على الدولة التي منحتها قبول دخول حامليها إلى أراضيها عند وصولهم إليها ، فالسمة القنصلية ليست إلاَّ إثباتاً أولياً على أنه ليس هناك وفقاً للمعلومات المتوافرة لدى البعثة بتاريخ منحها ، ما يحول دون دخول من منحت له أراضي الدولة المقصودة . ويبقى لهذه الدولة في حال توافر معلومات إضافية لديها أو بروز ظروف جديدة أن ترفض دخول حامل التأشيرة عند وصوله إلى مراكز حدودها[١] .

والحصول على السمات ضروري لدخول الدول التي تنص قوانينها على ضرورة الحصول عليها . ولا يبرر عدم وجود بعثة دبلوماسية أو قنصلية لدولة ما في دولة أخرى دخول أشخاص قدموا من هذه الأخيرة أراضي الدولة الأولى دون سمة حتى ولو كان سبب عدم وجود البعثة يعود إلى عدم وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية بين الدولتين أو إلى وجود حالة حرب بينهما ، أو كان سبب الدخول الهرب من الاضطهاد أو الفرار من المعاملة غير الإنسانية[٢] ، ففي هذه الحالة يجب الحصول على السمة من بعثات هذه الدولة الموجودة في الدول الأخرى أو من سلطات الحدود ذات الصلاحية عند الوصول إليها ، وبالتالي فإن كل اجتياز للحدود يتم خلسة يشكل جريمة يعاقب عليها القانون[٣]

= عن طريق وزارة الخارجية وبالتنسيق معها . وكانت هذه الدوائر في بعض الدول تنتدب في الماضي موظفين منها يلحقون بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية من أجل منح التأشيرات ويعرفون بموظفي الهجرة .Immigration Officers or Representatives

راجع : Lee: «Consular Law», P. 178.

(١) Ibid, P. 179.

(٢) هناك بعض الدول التي تجيز لأسباب إنسانية أو سياسية دخول الأشخاص المضطهدين أراضيها دون الحصول على سمة سابقة .

(٣) راجع قرار محكمة التمييز العسكرية في لبنان رقم ٢٣ تاريخ ١٩٥٧/٢/١٩ . النشرة القضائية اللبنانية ، ١٩٥٧، قسم الاجتهادات ، ص ٢٧٧ ـ ٢٧٨ .

وتمتنع الدول عادة عن وضع سماتها على جوازات سفر صادرة عن دول لا تعترف بها[1] . وتقوم في هذه الحالةِ بوضعها على مستندات منفصلة عن جوازات السفر تثبت هوية صاحب العلاقة وتنظمها بعثة بلاده وأحياناً البعثة التي ستقوم بمنحه السمة . فعندما قطع لبنان علاقاته مع الصين الوطنية عام ١٩٧١ قرر أن يتم منح سمات الدخول إليه لرعايا هذه الدولة على ورقة منفصلة سواء أمنحت التأشيرة في إحدى القنصليات اللبنانية أم في مطار بيروت[2] .

وتمنح السمات بناء على طلب يقدمه صاحب العلاقة أو استمارة يملؤها ، والإثنان يتضمنان معلومات عن هويته ومهنته ومكان إقامته ودرجة ثقافته وسبب طلبه التأشيرة ومدة الإقامة التي يطلبها ومعارفه في الدولة التي يقصدها ومصادر دخله الخ . . . وكثيراً ما تشترط الدولة على بعثاتها قبل منح السمة الحصول على موافقتها المسبقة خصوصاً إذا كانت مدة الإقامة المطلوبة تتجاوز الشهر أو إذا كان الهدف هو الهجرة أو الإقامة الطويلة أو العمل الخ . . . كما قد تُطلب منها أن يرفق صاحب العلاقة بطلبه مذكرة توصية بالموضوع من بعثة بلاده أو من وزارة خارجية الدولة المضيفة إذا كان من مواطني هذه الدولة . وتفيد هذه التوصية ضمناً أن هذه البعثة أو الوزارة قد قامت بالتأكد من أن الجواز الذي يحمله صاحب العلاقة هو جواز قانوني وسليم وبأن ليس لديها بتاريخ إصدار المذكرة أي مانع يحول دون سفره إلى الدولة المعنية . وتمنع بعض الدول بعثاتها من إصدار مذكرات التوصية لحاملي الجوازات العادية وتطلب منها تخصيص ذلك لحاملي الجوازات الدبلوماسية والخاصة . إلاَّ أننا نرى أنه ليس هناك من ضرر في قيام البعثات بإصدار إفادة أو مذكرة تفيد ولو ضمنا بأنها اطلعت على الجواز مما يعني أنها تأكدت من سلامته وعدم تزويره ، إذ أن مهام البعثات الأساسية حماية مصالح

---

(١) ولكن هناك دولاً ترضى بوضع تأشيراتها على مثل هذه الجوازات كما فعلت بريطانيا وهولندا وسويسرا والسويد والدانمارك عندما منحت مواطناً صينياً وطنياً تأشيرة دخول على جواز سفره الصادر عن حكومة فورموزا في وقت كانت فيه هذه الدول قد سحبت اعترافها بهذه الدولة . راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » . المذكور . ص ٨٣٢ . كذلك :

Lee: «Consular Law», P. 184.

(٢) راجع الفقرة الأخيرة من تعميم وزارة الخارجية اللبنانية رقم ٥/٤٩٢٨ تاريخ ١٩٧١/٢/٢٧ .

مواطنيها في الخارج وتسهيل أمورهم ، خاصة وأن البعثات الأجنبية قد تمتنع عن إصدار التأشيرات لهم إذا لم يرفقوا طلباتهم بهذه الإفادات أو المذكرات بسبب ظروف تدفعها للشك في صحة جوازات سفرهم . وتجيز بعض الدول لبعثاتها ختم جوازات مواطنيها بعبارات تفيد بأنها قامت بتدقيق الجواز وتأكدت من صحته كعبارة صالح Good مثلاً[1] .

والسمات القنصلية أنواع مختلفة تحددها القوانين الداخلية للدول فمنها سمات الدخول Entry visas وسمات الخروج Exit Visas وسمات الإقامة Sojourn visas . وقد تكون دبلوماسية أو خاصة أو عادية تبعاً للجواز . وقد تكون وفقاً لمدتها سمة مرور أو إقامة ، ووفقاً لغايتها سمة سياحة أو زيارة أو عمل أو هجرة .

توضع السمة الدبلوماسية Diplomatic visa عادة على الجواز الدبلوماسي كما توضع السمة الخاصة أو الرسمية Special or official visa على الجواز الخاص أو الرسمي . إلاّ أنه ليس هناك ما يحول دون منح إحداهما على الجواز العادي إذا كان حامله دبلوماسياً بالنسبة إلى الأولى ، أو موظفاً مكلفاً مهمة رسمية بالنسبة إلى الثانية ، وكانت الدولة التي يتبع لها صاحب العلاقة لا تعتمد نظام الجوازات الدبلوماسية والخاصة كما هو الوضع في بريطانيا مثلاً . وتمتنع بعض الدول عن منح تأشيرة دبلوماسية لحامل جواز دبلوماسي أو تأشيرة خاصة لحامل جواز خاص في حال عدم اقتناعها بصفة حامل الجواز . وتحدد قوانين دول أخرى الفئات التي يمكن أن تمنحها التأشيرات الدبلوماسية والخاصة ، ففي بريطانيا مثلاً تمنح التأشيرات الدبلوماسية لأعضاء الأسر المالكة الحاليين ولأعضاء الأسر المالكة السابقين الذين هم في ضيافة حكومة جلالتها ولرؤساء الدول الحاليين وأفراد أسرهم وللوزراء وكبار موظفي الدول الأخرى أثناء قيامهم بمهام رسمية ، وللدبلوماسيين الأجانب والموظفين القنصليين المسلكيين الأجانب المسافرين إلى مراكز أعمالهم والعائدين منها أو الذين هم في بريطانيا في مهمة رسمية ولموظفي الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى وموظفيها عند سفرهم بصفتهم الرسمية أو لأداء مهام رسمية ولأفراد عائلات هؤلاء جميعاً إذا كانوا

---

(١) Stuart: «Practice», PP. 361 - 363.

مسافرين مع صاحب العلاقة أو متوجهين إلى مركز عمله أو عائدين منه ولخدمهم إذا كانوا مسافرين معهم وللسعاة الدبلوماسيين . أما السمات الخاصة فإنها تمنح لموظفي الحكومات الأجنبية المسافرين في مهمات رسمية ولأعضاء الوفود ولبعض موظفي المنظمات الدولية[1] . وقد أشرنا سابقاً إلى أن نوع السمة الممنوحة لصاحب العلاقة تحدد وضعه في الدولة التي منحته السمة أكثر مما يحدده نوع الجواز الذي يحمله . وتمنح السمات الدبلوماسية والخاصة مجاناً على سبيل المجاملة لسفرة واحدة أو أكثر ، ولمدة تتراوح عادة بين شهر وسنة . ويجب على حامليها إيداع وزارة خارجية الدولة المضيفة ، عادة ، جوازاتهم للحصول على تأشيرات إقامة دبلوماسية أو خاصة لهم إذا كانوا سيقيمون بحكم وظيفتهم فيها وللحصول على تأشيرات خروج وعودة تمكنهم من مغادرتها والعودة إليها إذا كانت أنظمتها تتطلب ذلك .

أما السمات العادية Regular visas فتوضع عادة على الجوازات العادية ، وقد تكون سمات مرور Transit visas لا تتجاوز صلاحيتها عادة الأسبوعين والسفرة الواحدة ويدل إسمها على الهدف منها ، أو تكون سمة إقامة Sojourn Visas[2] وتمنح لمدة تتراوح عادة بين الشهر والسنة ولسفرة واحدة أو أكثر بهدف السياحة أو زيارة الأقارب أو لغايات تجارية الخ . . . كما قد تكون سمات عمل Work Visas تمنح لأشخاص يفدون إلى الدولة بقصد العمل لفترة قد تطول أو تقصر ، وتتشدد الدول في منحها آخذة بعين الاعتبار حاجاتها وتحاشي منافسة اليد العاملة المحلية وبالتالي فإنها تلزم بعثاتها بالحصول على موافقة الدوائر المختصة بشؤون العمل قبل منحها . كذلك قد تكون السمات العادية سمات هجرة Immigrant Visas وهي سمات تمنحها بعض الدول لأشخاص يرغبون بالهجرة الدائمة إليها تمهيداً لاكتساب جنسيتها ، وتحدد هذه الدول القواعد التي تعتمدها في منح هذا النوع من السمات نظراً لأهميتها . ففي الولايات المتحدة يمنع منح تأشيرة الهجرة لبعض الفئات كالمجرمين والفوضويين والمجانين والمومسات والأميين

---

(١) Lee: «Consular Law», P. 181.

(٢) وتعرف في بعض الدول بالسمات السياحية أو سمات الزيارة أو السمات غير المخصصة للهجرة Non - Immigrant Visas.

الخ . . . لخطورة هؤلاء على المجتمع أو لكون ضررهم أكثر من نفعهم كما تحدد حصة سنوية Quota لعدد المهاجرين الإجمالي ولعدد المهاجرين من كل جنسية الذين يمكن قبولهم خلال عام ما ، وتحدد بعثة معينة يناط بها منح التأشيرات المتعلقة بمواطني كل دولة ، تمسك حسابات « الكوتا » المتعلقة بها ، وغالباً ما تكون هذه البعثة، البعثة الدبلوماسية أو القنصلية الأميركية في هذه الدولة ، وعلى جميع البعثات الأميركية في العالم أن تعود لهذه البعثة قبل منح تأشيرة هجرة لأي شخص يحمل جنسية هذه الدولة . ويتم منح التأشيرات في داخل كل « كوتا » وفقاً لنظام أفضليات بحيث يستفيد من الأفضلية الأولى أقارب المواطنين الأميركيين وفقاً لدرجة قرابتهم ، ومن الأفضلية الثانية أقارب الأشخاص المقيمين في الولايات المتحدة الخ . . . إلّا أن هناك فئات لا تخضع لنظام الحصص Non quota كفئة السيدات الأميركيات اللائي خسرن جنسيتهن بزواجهن من أجانب ، وكالأجانب المولودين في كندا أو في بعض دول أميركا اللاتينية وزوجاتهم وأولادهم دون ١٨ سنة ، وكأساتذة الجامعات الأجانب وعائلاتهم والطلاب المسجلين في المعاهد الأميركية ممن تجاوزوا الخامسة عشرة[١] . هذا وتطلب الدول من بعثاتها دراسة كل حالة على حدة بشكل دقيق قبل منح السمة للتأكد من أن السبب المدلى به لطلب التأشيرة هو السبب الحقيقي .

وتميز الدول في تأشيراتها بين الفترة التي يمكن الاستفادة من التأشيرة خلالها بحيث تعتبر التأشيرة لاغية بعد انقضائها وبين مدة صلاحيتها وهي التي يبدأ سريانها من تاريخ دخول صاحب العلاقة أراضيها ، بينما لا تميز دول أخرى بين المدتين وتعتبر أن صلاحية التأشيرة تمتد طوال فترة الاستفادة منها . وتستوفى عن السمات العادية رسوم قنصلية تحددها قوانين كل دولة . وقد توقع الدول فيما بينها إتفاقيات تهدف إلى تخفيض هذه الرسوم أو إلغائها . وهناك حالات تنص عليها قوانين بعض الدول يمكن معها منح السمات العادية على سبيل المجاملة .

ومن جهة أخرى تنص القوانين الداخلية للدول على ضرورة توجه الأجنبي ، خلال أيام قليلة من وصوله ، إلى الدوائر المختصة لتسجيل مكان

---

(١) Stuart: «practice», PP. 369 - 373.

إقامته ، كما توجب على كل شخص عند انتهاء مدة السمة الممنوحة له القيام بتجديدها أو الحصول على بطاقة إقامة . وتلزم الأشخاص الذين قدموا للعمل الحصول على إجازة عمل من الدوائر المختصة . وتشترط دول أخرى حصول كل أجنبي مقيم فيها ويرغب في السفر على تأشيرة خروج تتيح له مغادرتها بينما تقوم دول أخرى بمنح سمات خروج وعودة للأجانب المقيمين فيها تتيح لهم مغادرة أراضيها والعودة إليها مرة واحدة أو عدة مرات خلال فترة معينة .

ثانياً ـ قواعد منح السمات في البعثات اللبنانية

يحدد القانون الصادر في ١٩٦٢/٧/١٠ والمرسوم التطبيقي له رقم ١٠١٨٨ الصادر في ١٩٦٢/٧/٢٨ وتعديلاته ، الأحكام المتعلقة بالدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه . وقد أصدرت وزارة الخارجية والمغتربين عدة تعاميم توضح هذه الأحكام . وبموجب الفقرة الأولى من المادة /٦/ من هذا القانون « لا يجوز لغير اللبناني الدخول إلى لبنان إلا عن طريق مراكز الأمن العام وشرط أن يكون مزوداً بالوثائق والسمات القانونية وأن يكون حاملاً وثيقة سفر موسومة بسمة مرور أو بسمة إقامة من ممثل لبنان في الخارج أو من المرجع المكلف رعاية مصالح اللبنانيين أو من الأمن العام » . وتحدد المادة الأولى من المرسوم التطبيقي المشار إليه السمة القنصلية بأنها « كل سمة مرور أو سمة إقامة ممنوحة من ممثلي لبنان في الخارج أو في مراكز الأمن العام على الحدود للأشخاص القادمين إلى لبنان بدون سمة » .

فالسمات القنصلية التي تقوم البعثات اللبنانية بمنحها عن طريق وسم وثائق سفر الأجانب بخاتم السمات فئتان : سمات المرور وسمات الإقامة ، وتحدد فئة السمة مدة صلاحيتها . فسمة المرور تمنح لمدة أقصاها خمسة عشر يوماً ولسفرة واحدة ، أما سمة الإقامة فتمنح لمدة أقصاها ستة أشهر ولسفرة واحدة أو سفرتين أو عدة سفرات[١] . وتتنوع سمات المرور والإقامة : فهناك سمات المرور والإقامة العادية التي تمنح للسياحة أو الزيارة أو العلاج أو الدراسة الخ . . . ويوضع إلى جانبها عادة خاتم يحمل عبارة

---

(١) راجع المادتين ٨ و ١٠ من قانون ١٩٦٢/٧/١٠ .

« لا يحق للحائز على هذه السمة العمل في الأراضي اللبنانية »[1] . وهناك سمات المرور والإقامة الدبلوماسية والخاصة وتمنح لحاملي الجوازات الدبلوماسية والخاصة (أو الرسمية) ، ويتم منح هذه السمات بناء على مذكرة توصية تصدر عن البعثة التابع لها حامل الجواز أو عن وزارة خارجية الدولة المضيفة بالنسبة إلى مواطنيها[2] . وهناك سمات الإقامة للعمل وتعطى لكل أجنبي يدخل لبنان لتعاطي مهنة أو عمل شرط حيازته موافقة مسبقة من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لا يتعدى تاريخ صدورها ثلاثة أشهر[3] . وهناك سمات المرور والإقامة الإجمالية وهي التي تمنح للفرق الرياضية ووفود الطلاب والسياح وما يماثلها بوسم مستند يحمل أسماء أعضاء الفرقة أو الوفد[4] .

وتمنح السمات مقابل رسوم قنصلية تحددها القوانين النافذة ، إلاّ أنها تمنح مجاناً على أساس المجاملة لحاملي الجوازات الدبلوماسية والخاصة والرسمية وجوازات الخدمة وجوازات مرور الأمم المتحدة . ويحق لرؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية ولمدير الأمن العام منح سمات المجاملة المجانية لرجال الدين الموصوفين وللشخصيات الحاكمة أو التي كانت في الحكم وللشخصيات المنظورة الصديقة وللشخصيات المرموقة التي هي من

---

(١) راجع الفقرة الثالثة من تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها رقم ٥١ تاريخ ١٩٦٩/٦/٢٦ .

(٢) ونرى أنه يمكن منح هذه التأشيرات لحاملي الجوازات العادية بعد التأكد من صفة حامليها (التي تذكر عادة في الجواز عينه) إذا كانت دولهم لا تعتمد نظام الجوازات الدبلوماسية أو الخاصة فيمنح السفراء البريطانيون مثلاً تأشيرات دبلوماسية على جوازاتهم العادية .

(٣) راجع تعميم وزارة الخارجية رقم ٦/٩٣٠ تاريخ ١٩٧٨/٤/٢٠ ، علماً بأن المادة /٣/ من المرسوم رقم ١٧٥٦١ الصادر في ١٩٦٤/٩/١٨ المتعلق بتنظيم عمل الأجانب في لبنان تنص على أن يقدم الأجنبي طلب الموافقة المسبقة إلى وزارة العمل على أن يتم ذلك في الخارج بواسطة البعثات اللبنانية وفي داخل لبنان بواسطة وكيل رسمي له . أما الموافقة على دخول الفنانين والفنانات للعمل في لبنان فتصدر عن المديرية العامة للأمن العام . (راجع الفقرة الأخيرة من المادة /٦/ من قانون ١٩٦٢/٧/١٠ والمادة /٧/ من المرسوم التطبيقي له المشار إليه أعلاه) .

(٤) راجع المادة /٨/ من المرسوم التطبيقي رقم ١٠١٨٨ . وتشير المادة عينها إلى أنه لا يجوز للأجنبي الذي دخل بموجب سمة إجمالية الانفصال عن الفرقة أو الوفد إلاّ إذا حصل على سمة مرور أو إقامة من دوائر الأمن العام .

أصل لبناني ولأعضاء السلكين السياسي والقنصلي ولموظفي هيئة الأمم المتحدة ولأفراد عائلاتهم وللأشخاص التابعين لهم في حال حيازتهم وثائق سفر عادية[1] ، ويعفى كذلك من رسم السمة الملاحون الجويون الحائزون إجازة طيران وحاملو وثيقة عضو عامل ، عملاً بالملحق رقم ٩ من إتفاقية شيكاغو .

ويتم منح السمة القنصلية اللبنانية بناء على طلب من صاحب العلاقة يذكر فيه مندرجات جواز سفره ونوع التأشيرة المطلوبة ومدتها وعدد السفرات والغاية من السفر . ولقد أعفي من تقديم هذه الطلبات قبل الأحداث الأخيرة ، تشجيعاً للسياحة ، القادمون إلى لبنان بقصد السياحة لمدة أقصاها ثلاثة أشهر[2] . ويقوم الموظف القنصلي المختص في البعثة بمنح تأشيرات المرور والإقامة مقابل استيفاء الرسم المقرر ، وله حق القيام بتجديد تأشيرات منحت سابقاً مقابل استيفاء الرسم ولكن ليس له تمديد السمات السابقة عند انتهاء مدتها دون استيفاء رسم جديد[3] . ويعين في السمة تاريخ انتهاء العمل بها ، وتكون صالحة اعتباراً من تاريخ منحها[4] بحيث يمكن لحاملها دخول لبنان والإقامة فيه طوال مدة صلاحيتها إذ تدخل مدة الإقامة ضمن مدة صلاحية السمة . ويجب أن يكون تاريخ انتهاء العمل بالسمة سابقاً بثلاثين يوماً لتاريخ انتهاء العمل بوثيقة السفر التي تحملها ، فالسلطات اللبنانية تمنع دخول كل شخص إلى لبنان لا يكون جواز سفره صالحاً لثلاثين يوماً على الأقل ، وبالتالي لا يستفيد الأجنبي خلال ٣٠ يوماً تسبق انتهاء العمل بوثيقة سفره من السمة المعطاة له التي تنتهي صلاحيتها خلال هذه المدة[5] .

---

(١) راجع المادة /٢١/ من المرسوم التطبيقي رقم ١٠١٨٨ المشار إليه . ويستحسن عدم إعطاء سمات المجاملة لهؤلاء إلاّ بعد إبرازهم مذكرة من وزارة خارجية الدولة المضيفة إذا كانوا من مواطنيها ، أو من البعثة التابعين لها (راجع تعميم الخارجية رقم ١٣/م تاريخ ١٩٨٠/١١/٤) .

(٢) راجع الفقرة الأولى من التعميم رقم ٥١ تاريخ ١٩٦٩/٦/٢٦ ، إلاّ أن هذا التسهيل علق فيما بعد .

(٣) راجع المادة /٢٢/ من المرسوم التطبيقي رقم ١٠١٨٨ عينه وتعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٦/١٨١٤ تاريخ ١٩٧٣/٦/٢٣ .

(٤) راجع المادة /٣/ من المرسوم رقم ١٠١٨٨ عينه .

(٥) راجع المادة /٩/ من المرسوم رقم ١٠١٨٨ المذكور أعلاه وتعميم الخارجية رقم ٦/٢٥٤٦ تاريخ ١٩٧٤/١١/٢١ .

ويجب أن يكون جواز طالب السمة سليماً غير مشكوك فيه وصالحاً للدخول إلى لبنان ، أي أن يكون إسم لبنان مذكوراً في عداد الدول التي يسمح لحامله بدخولها أو أن يكون الجواز صالحاً للسفر إلى جميع البلدان .

وعلى البعثات اللبنانية الامتناع عن منح تأشيرات دخول إلى لبنان إلى الأشخاص الواردة أسماؤهم في اللائحة السوداء ولجماعات المشردين[1] . وعليها الحصول على موافقة السلطات المركزية قبل منح السمات للأجانب القادمين للعمل أو الارتزاق ، ولحاملي جوازات المرور والفنانين والفنانات[2] ، وللفئات التي تحددها وزارة الخارجية والمغتربين ، ومن هذه الفئات : اللاجئون الفلسطينيون الذين يحملون وثائق سفر غير لبنانية[3] وغيرهم من اللاجئين[4] ، ويشترط حصولهم أيضاً على سمات عودة لمدة سنة على الأقل تخولهم العودة إلى البلدان القادمين منها أو إلى بلدان أخرى ، ورعايا بعض الدول الفقيرة الذين يأتون لبنان عادة للارتزاق كالهنود والباكستانيين والأتراك باستثناء من كان منهم من أصل لبناني أو متزوجاً من مواطن لبناني أو كان صحافياً أو تاجراً أو صناعياً[5] ، ورعايا بعض الدول لأسباب سياسية ، فلقد كانت التعليمات القنصلية اللبنانية تفرض على البعثات اللبنانية الحصول على موافقة السلطات المختصة قبل منح رعايا دول أوروبا الشرقية تأشيرات دخول إلى لبنان ، وألغي هذا الشرط ابتداء من آذار

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها رقم ٦/٨١ تاريخ ١٩٨٢/١٠/٢٥ .

(٢) ويقصد بهؤلاء ، الأشخاص الذين يقومون بتقديم عروض فنية في الأماكن التي تقدم المشروبات الروحية بالمفرق وتعرض المشاهد مع الموسيقى . راجع المادة السادسة من المرسوم التطبيقي رقم ١٠١٨٨ المشار إليه ، وكذلك المادة /١٣/ من قانون ١٩٦٢/٧/١٠ ، والمرسوم رقم ١٠٢٦٧ تاريخ ١٩٦٢/٨/٦ المتعلق بشروط دخول الفنانين والفنانات الأجانب إلى لبنان وإقامتهم فيه .

(٣) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها رقم ٦/٩٥ تاريخ ١٩٧٧/١٢/١٣ .

(٤) إن الحكومة اللبنانية تقبل وثائق السفر التي تمنحها حكومات الدول الموقعة على اتفاقية جنيف للاجئين تاريخ ١٩٥١/٧/٢٨ للاجئين المقيمين في أراضيها . وتقوم البعثات بمنحهم التأشيرات اللازمة بعد الحصول على الموافقة المسبقة للسلطات اللبنانية المختصة .

(٥) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٦/٩٣٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٨ .

(مارس) ١٩٧٤ بعد تطور العلاقات بين لبنان وهذه الدول[١] . وكانت التعليمات اللبنانية كذلك تنص على ضرورة أخذ الموافقة المسبقة قبل منح سمة دخول إلى لبنان لأي أجنبي يحمل سمة إسرائيلية ، أو زار إسرائيل دون أن يؤشر على وثيقة سفره ، إلاّ إذا كان قد مرَّ خلال الثلاثة الأشهر السابقة لتقديم طلبه في بلد عربي أو منح سمة لدخول بلد عربي لاحقة للسمة الإسرائيلية ، أو إذا كان مفعول السمة الإسرائيلية قد انتهى قبل استعمالها . وتعتبر السمة اللبنانية ملغاة إذا حصل الأجنبي بعدها على سمة إسرائيلية .

وعلى أثر الأحداث الأليمة التي عصفت بلبنان وقيام العديد من الدول باشتراط حصول اللبنانيين على سمة قنصلية قبل دخولهم إلى أراضيها بصرف النظر عن مبدأ المعاملة بالمثل ، وبعد تمنع بعثات بعض الدول عن منح السمة القنصلية للبنانيين قبل الحصول على الموافقة المسبقة من السلطات المركزية المختصة في هذه الدول ، قام لبنان باتخاذ إجراءات مماثلة فألغى ، بالمرسوم رقم ٢٧٤٤ تاريخ ١٩٨٠/٣/٤ ، المرسوم رقم ٢٢٧٨ تاريخ ١٩٥٣/٧/٨ الذي كان يجيز لرعايا الدول العربية دخول لبنان دون سمات قنصلية فأصبح على هؤلاء بالتالي الحصول على هذه السمات . وأوقف لبنان منح السمات لجميع الرعايا الأجانب والعرب في الدوائر المركزية الحدودية التابعة للأمن العام باستثناء رعايا بعض الدول التي لا تمثيل دبلوماسياً أو قنصلياً للبنان فيها كسوريا (بالنسبة إلى الرعايا الأجانب والعرب المقيمين فيها بصورة دائمة) وعمان والمجر واليمن الجنوبي الخ . . .[٢] ، وطلب من البعثات اللبنانية الامتناع عن منح سمات دخول دون الحصول على الموافقة المسبقة للمديرية العامة للأمن العام باستثناء فئات معينة يمكن منحها السمة دون هذه الموافقة شرط ذكر الفئة التي ينتمي إليها المسافر إلى جانب السمة . وهذه الفئات هي : الدبلوماسيون وموظفو

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٦/٧٠٠ تاريخ ١٩٧٤/٣/١٩ .

(٢) وتمنح التأشيرة لهؤلاء في هذه المراكز بناء على طلب مسبق يقدم إلى المدير العام للأمن العام بواسطة شخص لبناني أو مقيم في لبنان يذكر فيه إسم المستدعي وجنسيته وكامل عنوانه ومواصفات هويته وأسباب الزيارة والمركز الحدودي المنوي الدخول منه . راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٦/٩٣٠ تاريخ ١٩٧٨/٤/٢ .

الأمم المتحدة العاملون في لبنان ، وحاملو الجوازات الدبلوماسية والخاصة والخدمة والرسمية ، وعناصر قوات الردع ، والقوات الدولية العاملة في لبنان وأفراد عائلات هذه الفئات ، والملاحون البحريون والجويون أثناء رسو بواخرهم وطائراتهم في لبنان ، والأشخاص المعروفون من قبل رئيس البعثة أو أحد موظفيها المسلكيين ، والتجار والصناعيون ورجال الأعمال شرط إبراز مستند يثبت صفتهم ، والأشخاص الموصى بهم من السلطات المحلية أو البعثات الأجنبية المقيمة ، والمتحدرون من أصل لبناني ، والصحافيون ، ورجال الدين ، والأشخاص الذين جاوزوا الستين ، والأولاد دون الخامسة عشرة ، وزوجات اللبنانيين ، والأجانب المتزوجين من لبنانيات ، والأشخاص المقيمون في لبنان والحائزون على بطاقة إقامة سارية المفعول ، والأشخاص الذين ترد بشأنهم تعليمات من وزارة الخارجية والمغتربين . وعلى البعثة في حال طلب شخص لا ينتمي إلى هذه الفئة منحه السمة أو في حال شكها في صحة طلب أي شخص ينتمي إليها ، أن تحيل الطلب إلى وزارة الخارجية والمغتربين للحصول على موافقتها المسبقة ، مرفقاً بصورة عن جواز صاحب العلاقة المتضمن كامل مواصفات هويته مع تبيان أسباب طلب السمة (السياحة ، العلاج ، زيارة الأقارب ، الدراسة . . .) ، والأوراق الثبوتية مع معلومات حول كفيل أو معرف به في لبنان وعنوانه إذا وجد[١] .

الفقرة الثانية

الوظائف الإدارية الأخرى

إضافة إلى الوظائف المتعلقة بالجوازات والسمات يقوم الموظفون القنصليون بوظائف إدارية متعددة أخرى ، منها ما سبق لنا ذكره ، ومنها ما نترك بحثه إلى الفصل التالي كالوظائف المتعلقة بالقيد والجنسية والأحوال الشخصية . ونكتفي هنا بذكر ما تبقى من الوظائف الإدارية التي تتعلق بإعطاء الإفادات والتصديق على التواقيع أو المستندات ، وتسلم الودائع والتعويضات

(١) راجع تعميمي وزارة الخارجية على بعثاتها رقم ٦/٦٥٨ تاريخ ١٩٧٨/٣/٢٧ ورقم ٦/١٣٠٩ تاريخ ١٩٧٨/٥/١٣ .

والأجور ، والمساهمة في معاملات نقل الأثاث المنزلي .

أولاً ـ إعطاء الإفادات المختلفة The Consular Certificates

تقوم البعثات القنصلية بإصدار إفادات منوعة[١] لمواطنيها الموجودين في منطقتها القنصلية[٢] تورد فيها ما يتوافر لديها من معلومات حول موضوع معين . والغرض من هذه الإفادات هو إبرازها للسلطات الرسمية المختصة في الدولة المضيفة أو الدولة الموفدة أو دولة ثالثة ، أو إبرازها لمؤسسة خاصة في إحدى هذه الدول . وهي غالباً ما تعطى دون تخصيص الجهة الموجهة إليها ، فتصدّر بعبارة « لمن يهمه الأمر » أو ترد فيها عبارة « أعطيت بناء على طلب صاحب العلاقة لإبرازها حيث تدعو الحاجة » . وعلى الموظف القنصلي الامتناع عن إعطاء أية إفادة قبل التأكد من صحة معلوماتها ودقتها فهي تشكل مستنداً رسمياً له قوة الأوراق الرسمية الثبوتية . وعليه أن يشير فيها إلى السند الثبوتي أو النص القانوني الذي اعتمده في تنظيمها[٣] .

ومن الإفادات ما يتعلق بالأوضاع الشخصية للمواطن ، كشهادة البقاء على قيد الحياة وما يشابهها ، التي تطلب عادة من أجل استيفاء مرتب أو دخل معين من الدولة أو من مؤسسة عامة أو خاصة أو من أجل توزيع الإرث ، وكالإفادات المتعلقة بإثبات الجنسية والهوية والمذهب والأحوال الشخصية من ولادة وزواج وطلاق ووفاة وعذرية[٤] . وقد تتعلق الإفادات بأشياء مادية كملكية سيارة أو عقار ، وكشهادات المنشأ التي سبق لنا ذكرها

---

(١) راجع : - Maresca, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matiere de Droit Privé», R.C.A.D.I., 1971 - 3, T. 134, PP. 155 - 156.

- Dalloz: «Droit Int.», 1968, P. 542.

(٢) وقد تصدر هذه الإفادات لغير المواطنين عندما تتعلق بحقوق ترتبط بشكل أو بآخر بالدولة الموفدة كإعطاء إفادة لأجنبي حول شهادة نالها من هذه الدولة أو حول رخصة سير يحملها منها . ويمكن أن تصدر البعثة كذلك إفادات لمواطني دولة ثالثة تتولى رعاية مصالحها .

(٣) بطاقة هوية أو جواز سفر أو مادة قانونية أو قيود البعثة وسجلاتها أو المعلومات الأكيدة المتوافرة الخ . . .

(٤) وإفادات العذرية تطلبها بعض الدول والمؤسسات الدينية لإثبات كون الفتاة ما زالت بكراً لم يسبق لها أن تزوجت .

وقد تمنح الإفادات لإثبات وضع ما ، كإتمام التسجيل في البعثة ، والإقامة في منطقتها القنصلية وتحديد مهنة صاحب العلاقة وإثبات حسن سلوكه[1] وصحة جواز سفره ومدة صلاحية رخصة قيادة السيارات التي يحملها ، علاوة على الإفادات المدرسية والإفادة عن محتوى نص قانوني من نصوص قوانين الدولة الموفدة مع الإشارة إلى ضرورة الاكتفاء في هذه الحالة الأخيرة بإيراد النص حرفياً أو إيراد ترجمة دقيقة له دون أي تعليق عليه ، إذ لا يحق للموظف القنصلي إبداء رأيه كخبير في قانون بلاده .

ثانياً ـ التصديق على المستندات والتواقيع

Authentication of Documents and Signatures

قد لا يعطي الموظف القنصلي الإفادة وإنما يقوم بالتصديق عليها أو على التوقيع الوارد فيها[2]. ويختلف مفهوم التصديق على المستند عن مفهوم التصديق على التوقيع ، فالأول يعني التصديق على صحة ما جاء فيه من معلومات بينما يعني الثاني التصديق على صحة التوقيع بعد إتمامه أمام القنصل والتأكد من هوية صاحبه ، أو مقارنته بنموذج توقيع مودع في البعثة سابقاً بطريقة رسمية[3] . فالتصديق على التوقيع لا يعني أبداً تصديقاً على ما ورد في المستند من معلومات . وغالباً ما يضاف إلى خاتم التصديق على

(١) وعلى الموظف القنصلي قبل إصدار شهادة حسن السلوك التأكد من سلوك طالبها عن طريق الاستعلام عنه من وجهاء الجالية أو من أرباب عمله السابقين أو من معارفه أو من الرجوع إلى ملفات البعثة .

(٢) راجع : ـ الفقرة (٤) من المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩
ـ المادة /٣٢/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
ـ الفقرة (٢) من المادة /١٢/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

كذلك راجع :
- Maresca Adolfo: op. cit., P. 157
- Dalloz: «Droit Int», P. 544.

(٣) عندما يتم التصديق على توقيع شخص وقّع أمام القنصل يشير القنصل إلى ذلك في التصديق ، كما يشير إلى الوثيقة التي أبرزها صاحب العلاقة إثباتاً لشخصه كجواز السفر أو بطاقة الهوية أو يشير إلى كونه معروفاً منه شخصياً . أما عند التصديق على التوقيع بعد مقارنته بنموذج له في البعثة فإن القنصل يشير في التصديق إلى الهيئة التي تم التوقيع نيابة عنها أو إلى صفة صاحب التوقيع التي خولته القيام به .

التوقيع عبارة « إن البعثة غير مسؤولة عن محتويات الـوثيقة » . وهنـاك مستندات يجب التصديق على صحة محتوياتها كالفاتورة القنصلية وشهادات المنشأ ، وبالتالي فإن الاكتفاء بالتصديق على التواقيع الواردة فيها غير كاف ، علماً بأن التأشير عليها بعبارة « نظر أو صدق » أو بوضع خاتم البعثة وتوقيع القنصل ، دون ذكر أية عبارة أخرى تدل على أن القصد هو التصديق على صحة التوقيع ، يفيد التصديق على المحتويات وعلى القنصل عندئذ التأكد من صحتها قبل إجراء التصديق .

وللتصديق على صحة المستندات أو على التواقيع الواردة فيها فائدة قانونية لأنها تشكل صلة الوصل القانونية التي تجيز استعمال مستند صادر في دولة ما في أراضي دولة أخرى . فالمستند الصادر عن سلطة محلية في الدولة المضيفة مثلاً تصدق عليه أو على التواقيع الواردة فيه وزارة خارجية هذه الدولة بعد استكمال سلسلة التصديقات الداخلية عليه[1] ، ويعرض المستند بعد ذلك على بعثة الدولة التي سيستعمل في أراضيها أو على بعثة الدولة التي صدر عنها والعاملة في الدولة التي سيستعمل فيها . وبعد تصديق إحدى البعثتين على توقيع المسؤول في وزارة خارجية الدولة التي صدر عنها يقدم المستند إلى وزارة خارجية الدولة التي سيستعمل فيها للتصديق على توقيع الموظف القنصلي المختص في إحدى البعثتين بحيث يمكن استعمال المستند في أراضيها .

ولا يمكن كذلك استعمال مستند صادر عن بعثة موجودة في دولة ما في داخل هذه الدولة قبل التصديق عليه من وزارة خارجيتها . أما بالنسبة إلى استعمال مستندات صادرة عن بعثات إحدى الدول في الخارج في أراضي هذه الدولة ، فإن بعض الدول كفرنسا تجيز استعمالها مباشرة كالمستندات الأخرى الصادرة عن أية إدارة من إداراتها باستثناء وثائق الأحوال الشخصية وإفادات البقاء على قيد الحياة التي يجب التصديق عليها من قبل الخارجية الفرنسية أولاً[2] ، بينما تخضع دول أخرى كلبنان هذه المستندات مهما يكن

---

(١) فالشهادات المدرسية تصدق عليها وزارة التربية أولاً ثم وزارة الخارجية . والإفادات المهنية تصدق عليها وزارة العمل ثم وزارة الخارجية .

(٢) Dalloz: «Droit Int.», P. 554, parag. 113 - 114.

نوعها لتصديق وزارة الخارجية كشرط مسبق لأي استعمال لها في أراضيها .

وليس للقنصل أن يمتنع عن التصديق على توقيع ورد في وثيقة وتأكد من صحته بحجة أن محتويات الوثيقة غير سليمة أو أن منظميها من غير ذوي الأهلية . ففي عام ١٨٥٣ ، مثلاً ، امتنع القنصل الإسباني في نيويورك عن التصديق على صحة توقيع وزير الخارجية الأميركي الوارد في وثيقة نظمها شخصان مطلوبان للعدالة في إسبانيا أمام كاتب عدل في الولايات المتحدة . فاحتجت وزارة الخارجية الأميركية بشدة على ذلك معتبرة أنه ليس للقنصل حق الاستنساب في التصديق على توقيع وزير الخارجية بعد تأكده من صحته وليس له الخوض في محتويات الوثيقة لما في ذلك من تدخل في شؤون خاصة لا علاقة له بها(١) .

ثالثاً ـ تسلم الودائع والتعويضات والأجور

تقوم البعثات بحفظ الوثائق والمستندات والسجلات والنقود والسندات والبضائع التي يودعها مواطنوها على سبيل الأمانة وفقاً للشروط التي تحددها لها قوانين دولها وتعليماتها . وتقوم هذه البعثات ، بتكليف من السلطات المختصة في الدولة الموفدة ، بدفع ما يستحق لمواطني هذه الدولة المقيمين في المنطقة القنصلية من مرتبات وتعويضات كمعاشات التقاعد وتعويضات الضمان الاجتماعي . ويمكنها أن تتسلم من سلطات الدولة المضيفة أو من الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين المقيمين فيها ما يستحق لمواطنيها غير المقيمين في هذه الدولة من أموال ، من أجل تحويلها إليهم . وفي جميع هذه الحالات يجب على البعثة مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها المتعلقة بتحويل النقد والأموال إلى الخارج ، فالأموال التي تسلم إلى البعثة في هذه الحالات لا تعتبر أموالاً خاصة بها وإنما أموالاً مودعة لديها لحساب مواطنيها(٢) .

---

(١) Moore: «Digest», Vol. 5, 1906, A.M.S. ed., New York 1970, P. 115.

(٢) راجع : - Dalloz: «Droit Int»., P. 542.

- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», Op. Cit, PP. 379, 399.

كذلك راجع المقطعين الأخيرين من الفقرة /١٣/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥/ من مشروعها القنصلي (U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 8.) . =

رابعاً ـ المساهمة في معاملات نقل الأثاث المنزلي

تتيح قوانين بعض الدول لمواطنيها الذين أقاموا في الخارج فترة طويلة ويرغبون في العودة نهائياً إليها إدخال أثاثهم المنزلي معهم دون دفع رسوم جمركية . وتخول هذه الدول بعثاتها في الخارج إعداد المعاملات اللازمة لنقل الأثاث بعد التأكد من استيفائها للشروط القانونية

وتشترط القوانين اللبنانية لمنح الإعفاء الجمركي في هذه الحالة عدة شروط هي :

١ ـ أن يثبت صاحب العلاقة إقامته في الخارج مدة ثلاث سنوات متتالية على الأقل ويتم ذلك عادة بإبراز إفادة تمنحها البعثة الدبلوماسية أو القنصلية بناء على معلومات تستقيها من جواز سفره أو من سجلاتها أو من أي مصدر آخر .

٢ ـ أن يكون الأثاث مستعملاً ويحمل آثار الاستعمال بصورة ظاهرة وأن يتلاءم مع مركز صاحبه الاجتماعي .

٣ ـ أن يكون صاحب العلاقة مالكاً لعقار في لبنان أو شاغلاً شقة بالإيجار .

٤ ـ أن تنظم لائحة مفصلة بالأثاث تؤشر عليها السلطة المحلية كمحافظ المدينة أو رئيس مخفر الشرطة بما يفيد أن الأثاث المدرج فيها يخص صاحب العلاقة لاستعماله في مركز سكنه وأنه ينوي تبديل مسكنه والانتقال إلى لبنان للإقامة فيه نهائياً . وتصدق على هذه اللائحة البعثة اللبنانية في حال وجودها بعد تصديقها من وزارة خارجية الدولة المضيفة[1] .

= راجع كذلك :

ـ الفقرة (٢) من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .

ـ الفقرة (٦) من المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ .

ـ المادة /٣٤/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

ـ المادة /٣٤/ من المعاهدة القنصلية التشيكية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٩ .

ـ المادة /١١/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية .

(١) راجع كتاب المجلس الأعلى للجمارك الموجه إلى وزارة الخارجية والمغتربين رقم ١٨٦٦ تاريخ ١٩٧٠/٥/٩ .

أما بالنسبة إلى موظفي السلك الخارجي اللبناني فيمكنهم إدخال أثاثهم المنزلي معفى من الرسوم الجمركية مرة كل سبع سنوات عند نقلهم نهائياً إلى الإدارة المركزية شرط أن لا تكون السلع ذات صفة تجارية بنوعها أو عددها وشرط أن تقدم مع الإرسالية لائحة مفصلة بمفردات المشحونات منظمة من البعثة اللبنانية المختصة ومصدقة من وزارة الخارجية اللبنانية . ولا يستفيد من هذا الإعفاء رؤساء البعثات المقيمون في دور سكن مؤثثة من قبل الدولة(١) .

(١) راجع قرار مجلس الوزراء اللبناني الصادر في جلسته المنعقدة في ١٩٤٨/٤/٨ والمتعلق بتعديل التعميم رقم ٤٢ الصادر عن المديرية العامة للجمارك في ١٩٦٣/٤/٣٠ واللائحة المفصلة بالأثاث الذي يستفيد من الإعفاء والمرفقة بهذا التعميم .

الفصل الثاني

الوظائف المتعلقة بالقيد والجنسية وبالأحوال الشخصية

يقوم القناصل بتسجيل مواطنيهم المقيمين في منطقتهم القنصلية ، كما يقومون في الوقت عينه بتسجيل وقوعات الأحوال الشخصية المتعلقة بهم . وعملية التسجيل تمكن الدولة الموفدة من معرفة عدد رعاياها الموجودين في منطقة قنصلية ما ، وأماكن وجودهم ونشاطاتهم المختلفة وما يطرأ على أوضاعهم الشخصية من تغيير ، كما أنها تمكن المواطنين من الحصول على الحماية الدبلوماسية وإنجاز معاملاتهم بيسر وسهولة .

ولا تقتصر مهمة القناصل على تسجيل أسماء مواطنيهم أو تسجيل وقوعات أحوالهم الشخصية ، وإنما تذهب أحياناً إلى أبعد من ذلك فتشمل مثلاً إجراء عقود الزواج إذا أجازت ذلك قوانين الدولة الموفدة والدولة المضيفة أو إذا ورد نص على ذلك في إحدى المعاهدات القنصلية[1] . ويقوم القناصل باتخاذ قرارات إدارية أو قضائية تتعلق بإجراء بعض القيود أو بتصحيح أخطاء وردت فيها أو بإعلان وضع ما كتغيير مذهب أو اكتساب جنسية الخ . . . ففي

---

(١) راجع مثلاً :
- الفقرة (٢) من المادة /١٩/ من المعاهدة اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- والفقرة (١ ـ ب) من المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية النمساوية ـ اليوغوسلافية لعام ١٩٦٠ .
- والفقرة (١ ـ ب) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- والفقرة (١ ـ ب) من المادة /١٣/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

لبنان مثلاً ناطت المادة /١٧/ من قانون ١٠/٦/١٩٤٤[1] بالموظف القنصلي اللبناني صلاحيات إدارية يكتسبها بصفته مأمور الأحوال الشخصية، وصلاحيات قضائية يكتسبها بصفته القاضي الرجائي أو الولائي[2] .

وقد نصت غالبية التقانين والاتفاقيات والمعاهدات القنصلية الحديثة على هذه الوظائف[3]، وربطت الفقرة السادسة من المادة الخامسة من إتفاقية فيينا القنصلية ممارستها بعدم تعارضها مع قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها . وسنعرض للوظائف المختلفة الإدارية والقضائية التي يقوم بها القناصل اللبنانيون في مجال القيد والجنسية من جهة وفي مجال الأحوال الشخصية من جهة أخرى .

---

(١) تنص هذه المادة على ما يلي :
« للمعتمدين السياسيين والقنصليين صفة مأمور الأحوال الشخصية والكاتب العدل وهم يجرون الوظائف والصلاحيات المخولة لهم بمقتضى هذا القانون . وفيما يختص بالأحوال الشخصية يقوم المعتمدون السياسيون والقنصليون بالوظائف المنوطة بحكام الصلح وبالمحكمة البدائية في الأمور التي لها صفة رجائية ليس إلاّ ، ولهم أيضاً الحق بإعطاء مذكرات تقسيم الإرث وتحرير التركة والإشراف على إدارة أموال اليتيم وفقاً لنظام إدارة أموال الأيتام وما سوى ذلك . أما فيما يتعلق بوظائف قضاة الشرع التي لها صفة رجائية فيمكن منحها لرئيس البعثة السياسية أو القنصلية أو لأحد موظفيها في مرسوم تعيينهم » .

(٢) العمل القضائي الرجائي أو الولائي هو العمل المتعلق بإصدار الأوامر وهو أقرب إلى عمل الإدارة ولا يتعلق بنزاع بين الخصوم ، كالعمل القضائي ، وإنما باتخاذ إجراءات إدارية بناء على طلب شخص ما كالإجراءات التحفظية المتعلقة بوضع الأختام على التركات وكالإجراءات المتعلقة بالأحوال الشخصية مثل تحقيق الوفاة وإثبات الوارثة وعقد الزواج وتصحيح القيود .
راجع حول التفريق بين العمل القضائي والعمل الولائي كتاب الدكتور أحمد أبو الوفا : « أصول المحاكمات المدنية » ، الطبعة الأولى ، الدار المصرية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٧١ ، ص ٦٩٧ - ٧٠٦ .

(٣) راجع مثلاً :
- الفقرة /جـ/ من المادة /١١/ من مشروع هارفارد لعام ١٩٣٢ .
- المادة /١٩/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة (١ - جـ) من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة (٣) من المادة /١٥/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة (٤) من المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الأميركية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة (١ - أ) من المادة /١٣/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .

النبذة الأولى

الوظائف القنصلية المتعلقة بالقيد والجنسية

تفرض الدول على مواطنيها المقيمين في الخارج تسجيل أنفسهم في بعثاتها التي يقيمون في منطقتها بحيث يتمكن موظفو هذه البعثات من معرفة الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على خدماتها . ولا يؤدي إهمال المواطن تسجيل نفسه إلى فقدانه جنسيته أو حرمانه من خدمات البعثة وحمايتها الدبلوماسية ، ولكنه قد يخلق له بعض الصعوبات عند حاجته إلى هذه الخدمات ، ولهذا تطلبه الدول من مواطنيها الموجودين في الخارج وتؤكد على بعثاتها ضرورة تنبيههم إلى أهميته ، خاصة بالنسبة إلى المقيمين الدائمين منهم في منطقة البعثة[1] . وذهبت بعض المعاهدات القنصلية إلى فرضه كشرط مسبق لحصول الأجنبي على ترخيص بالإقامة في الدول المضيفة[2] . وتعتبر بطاقات التسجيل أو شهادات القيد إثباتاً إدارياً أولياً لجنسية صاحب العلاقة[3] .

---

(١) ففي فرنسا مثلاً نظم التسجيل أولاً بأمر Ordonnance صدر في ١٨٣٣/١١/١٨ وأعيد تنظيمه بمرسوم ١٩١٠/٩/١٦ وبمرسوم ١٩٣٥/١٠/٢٤ وبمرسوم ١٩٤٨/٧/٧ وأخيراً بمرسوم ١٩٦١/٥/٨ المعدل بمرسوم ١٩٦٣/٤/١٢ . راجع :

Dalloz: «Droit Int.», P. 539, parag. 46 - 47.

وحول أهمية التسجيل في بريطانيا والولايات المتحدة . راجع :

- Hyde: «Int. Law», 2nd. ed., PP. 1208 - 1209.
- Stuart: «Practice», PP. 349 - 350.
- Lee: «Consular Law», P. 169.

وحول التسجيل في البعثات المصرية راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . المذكور . ص ٣٨٤ .

(٢) راجع مثلاً المادة /٣٥/ من المعاهدة الفرنسية ـ الإسبانية تاريخ ١٩٦٢/٣/١٨ والمادة /٢/ من المعاهدة الفرنسية ـ السويسرية تاريخ ١٨٨٢/٢/٢٣ المذكورتين في :

Dalloz: «Droit Int.», P. 450, parag. 48.

(٣) وهذا ما أخذت به لجنة التحكيم البريطانية المكسيكية في قضية R.J. Lynch Claim .
راجع :

U.N. Reports of Int. Arbitral Awards, Vol. 5, PP. 15 - 27.

Hyde: «Int. Law», 2nd. ed. P. 1208.

والتسجيل في البعثة مطلوب من مواطنيها المقيمين بشكل دائم في منطقتها بالدرجة الأولى ، ومن المقيمين بشكل موقت بالدرجة الثانية . ولا يطلب من السياح والزائرين وعابري الترانزيت . إلاّ أنه يستحسن إعلام البعثة ، ولو بالهاتف ، بوصولهم إلى الدولة المضيفة وبمكان إقامتهم فيها وتاريخ مغادرتهم لها ، خاصة إذا كانوا من الموظفين الرسميين المكلفين مهمة رسمية في أراضيها .

وعلى الرغم من أن قوانين بعض الدول تجيز تسجيل مواطني الدول الأخرى في بعثاتها في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية أو قنصلية لدولهم في الدول المضيفة وذلك من أجل منحهم حمايتها الدبلوماسية[١] ، فإن القاعدة هي في حصر التسجيل بمواطني الدولة الموفدة المقيمين في المنطقة القنصلية للبعثة ، مما يفرض عليها التأكد قبل القيام بتسجيل شخص ما ، من أنه يحمل جنسيتها أو أن له الحق في حملها . وفي هذه الحالة الأخيرة تقوم البعثة بالخطوات والإجراءات اللازمة التي تنيطها بها قوانين دولتها من أجل حصول صاحب العلاقة على الجنسية . لذلك فإن كل بحث في إجراءات التسجيل يتطلب أولاً البحث في الأحكام المتعلقة بالجنسية والتي تعين الفئات التي يمكن تسجيلها .

الفقرة الأولى

الأحكام المتعلقة بالجنسية اللبنانية

سبق لنا عند بحثنا للجنسية كشرط أساسي لتقديم الحماية الدبلوماسية أن ذكرنا أنها العلاقة السياسية التي تربط الشخص بالدولة وبيّنا أنها تمنح عند الولادة للأشخاص الطبيعيين على أساس رابطة الدم أو رابطة الأرض (مكان الولادة) ، كما تمنح لهم بعد الولادة وفقاً لشروط تحددها قوانين كل دولة وتحدد كذلك شروط منحها للأشخاص المعنويين، وتطرقنا كذلك إلى وضع مزدوجي الجنسية . ولن نكرر هنا ما سبق أن فصلنا ، ولكننا نشير إلى أن

---

(١) راجع المادة /٩/ من المرسوم الفرنسي تاريخ ١٩٦١/٥/١٨ :
Dalloz: «Droit Int». . P. 540, parag. 52.

دولاً عدة تولي بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية مهامّ محددة تتعلق مباشرة بمسائل الجنسية . ففي فرنسا مثلاً يقوم القناصل بوظيفة قضاة الدرجة الأولى في تلقي الإعلان من شخص ما ، يقيم في منطقتهم القنصلية ، بأنه يرغب في اكتساب الجنسية الفرنسية أو بالتنازل عنها ، كما يتلقون الإعلان من أية أمرأة فرنسية تقيم في المنطقة عينها برغبتها في تغيير جنسيتها نتيجة لزواجها ، ويقومون بإصدار شهادات الجنسية[1] .

وليس في لبنان قانون موحد للجنسية ، إنما هناك أحكام تتوزع على قوانين عدة . ويعود تاريخ نشوء الجنسية اللبنانية إلى ١٩٢٤/٨/٣٠ وهو التاريخ الذي وضعت فيه معاهدة لوزان الموقعة في ١٩٢٣/٧/٢٤ ، موضع التنفيذ . ففي هذا التاريخ تحول سكان لبنان الكبير الذي توافرت فيهم شروط المادة /٣٠/ من المعاهدة المذكورة من عثمانيين إلى لبنانيين . وأصدر المفوض السامي الفرنسي في التاريخ عينه (١٩٢٤/٨/٣٠) القرار رقم ٢٨٢٥ الذي حدد شروط فقدان التابعية العثمانية واكتساب الجنسية اللبنانية . وفي ١٩٢٥/١/١٩ ، أصدر المفوض السامي القرار رقم ١٥/س الذي جاء متمماً لنصوص القرار رقم ٢٨٢٥ . وبعد الاستقلال صدر قانون ١٩٤٦/١٢/٣١ الذي أجاز في مادته الثانية للبناني الأصل استعادة جنسيته إذا هو عاد إلى لبنان للإقامة فيه . ثم صدر المرسوم رقم ٣٩٨ تاريخ ١٩٤٩/١١/٢٦ الذي حدد الطرق والإجراءات الواجب اتباعها لاستعادة الجنسية تطبيقاً للمادة الثانية هذه .

أما بالنسبة إلى الإحصاءات ، فقد عرف لبنان إحصاءات أربعة ، أجري الأول والثاني منها في عهد الدولة العثمانية عام ١٨٦٠ وعام ١٩١٣ ، وأجري الثالث والرابع في عهد الانتداب الفرنسي عام ١٩٢١ وعام ١٩٣٢[2] . والأخير هو الإحصاء الأساسي الذي اعتمد في تنظيم سجلات النفوس اللبنانية وشمل اللبنانيين المقيمين والمغتربين والأجانب المقيمين في لبنان . ومنذ عام ١٩٣٢ لم يجر أي إحصاء في لبنان[3] .

---

(١) راجع حول هذه المهام :

Dalloz: «Droit Int.», P. 541.

(٢) في ١٩٣٢/١/٣١ .

(٣) راجع كتاب الأستاذ عبد المنعم بكار : « قضايا الأحوال الشخصية والجنسية » ، لا ذكر لدار=

وإذا كانت الجنسية اللبنانية كبحث مستقل متكامل تخرج عن نطاق هذه الدراسة[1] فإن فيها جوانب تتعلق بمهام البعثات اللبنانية وتدخل في إطار هذا البحث . ولا بد لنا قبل التطرق إلى هذه الجوانب من عرض القواعد العامة المتعلقة باكتساب الجنسية اللبنانية وفقدانها .

أولاً ـ المبادىء العامة لاكتساب الجنسية اللبنانية وفقدانها

١ ـ اكتساب الجنسية اللبنانية. ـ تكتسب الجنسية اللبنانية وفقاً للمبادىء العامة التالية :

(أ) يعتبر لبنانياً حكماً من كان يحمل التبعية التركية وكان مقيماً في أراضي لبنان الكبير في ١٩٢٤/٨/٣٠ . ويستثنى من ذلك :

ـ الأشخاص الذين تجاوزوا ١٨ سنة واختاروا مجدداً قبل ١٩٢٦/٨/٣٠ الجنسية التركية وانتقلوا للإقامة في تركيا .

ـ الأشخاص الذين تجاوزوا ١٨ سنة واختاروا جنسية دولة كانت تابعة لتركيا أكثرية سكانها من أصل هؤلاء شرط موافقة هذه الدولة على اكتسابهم جنسيتها وانتقالهم للإقامة فيها .

وتتبع النساء المتزوجات أزواجهن والأولاد القاصرون (دون ١٨ سنة) آباءهم[2] .

(ب) يعتبر لبنانياً اللبناني الأصل البالغ /١٨ سنة/ الذي كان يحمل الجنسية التركية ويقيم خارج لبنان في ١٩٢٤/٨/٣٠ إذا كان قد اختار الجنسية اللبنانية خلال إحدى الفترات الثلاث التالية ، سواء أتم الاختيار صراحة بتقديم طلب بذلك ، أم ضمناً بالانتقال للإقامة في لبنان أو بحصوله

= النشر ، بيروت ، ١٩٧٠ ، ص ٩ ـ ١٣ وص ١٣٥ .

(١) راجع المؤلفات العديدة حول الجنسية اللبنانية ومنها :
كتاب المحامي بدوي أبو ديب : « الجنسية اللبنانية » ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ١٩٧٤ .
ـ وكتاب الأستاذ عبد المنعم بكار . المذكور .

(٢) راجع المواد ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٦ من معاهدة لوزان والمواد ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٦ من القرار رقم ٢٨٢٥/ ل . ر تاريخ ١٩٢٤/٨/٣٠ .

على جواز سفر لبناني أو بتسجيل نفسه في البعثة أو بحصوله على جواز مرور من الدولة المضيفة أو على بطاقة إقامة للأجانب باعتبارهم لبنانيين الخ . . . .

ـ الفترة الأولى وقد نصت عليها المادة /٣٤/ من معاهدة لوزان والمادة الخامسة من القرار ٢٨٢٥ وامتدت من ١٩٢٤/٨/٣٠ وحتى ١٩٢٦/٨/٣٠ .

ـ الفترة الثانية وقد نص عليها الاتفاق الفرنسي ـ التركي المعقود بالكتابين المتبادلين في ١٩٣٧/٥/٢٩ بين وزير خارجية تركيا وسفير فرنسا وامتدت من ١٩٣٧/٣/١ إلى ١٩٣٨/٣/١ .

ـ الفترة الثالثة وينص عليها الاتفاق اللبناني ـ التركي المعقود بالكتابين المتبادلين في ١٩٤٦/١٢/٧ بين سفير تركيا في لبنان ووزير الخارجية اللبناني بالوكالة والذي صدق بالقانون الصادر في ١٩٥١/١٢/٣ وجدد في ١٩٥٦/١/٨ وفي ١٩٥٦/٩/٢٩ . وامتدت هذه الفترة من ١٩٥٢/٩/٢٩ إلى ١٩٥٨/٩/٢٩ .

وتتبع النساء المتزوجات أحوال أزواجهن والأولاد القاصرون أحوال آبائهم .

(جـ) يعتبر لبنانياً حكماً كل شخص مولود في أراضي لبنان الكبير من أب ولد فيه أيضاً وكان في أول تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩١٤ حائزاً التابعية العثمانية[1] .

ولا تشمل هذه الحالة الأشخاص المولودين قبل ١٩٢٤/٨/٣٠ والذين تطبق بحقهم أحكام معاهدة لوزان والقرار رقم ٢٨٢٥ المشار إليه .

(د) يعتبر لبنانياً حكماً عملاً بالاتفاق المعقود بين فرنسا وتركيا بتاريخ ١٩٣٩/٦/٢٣[2] من كان يقيم في سنجق الإسكندرونة ويزيد عمره عن ١٨

---

(١) عملاً بالمادة /١٠/ من القرار رقم ١٥ تاريخ ١٩٢٥/١/١٩ .
راجع كذلك قرار محكمة التمييز اللبنانية رقم ٧٤/١٢٠ ، دعوى سعادة ضد الدولة ، المنشورة خلاصته في مجموعة الأستاذ جميل باز ، « خلاصة أحكام محكمة التمييز المدنية » ، ١٩٧٤ ، ص ٣٤ .

(٢) وهو الاتفاق الذي تخلت بموجبه فرنسا عن سنجق الاسكندرونة لتركيا .

سنة واختار الجنسية اللبنانية خلال ستة أشهر اعتباراً من تاريخ تنفيذ الاتفاق في ١٩٣٩/٧/١٣ وحصل على إيصال من السلطات التركية المختصة يثبت اختياره هذا وانتقل للإقامة في لبنان خلال ١٨ شهراً . وتتبع النساء أزواجهن والأولاد القاصرون آباءهم . وعملاً بالقرار رقم ١٨٢ تاريخ ١٩٣٩/٨/٢٦ منحت تذاكر هوية لبنانية لجميع الأشخاص الذين تقدموا من دوائر النفوس في محل إقامتهم الجديد في لبنان خلال ستة أشهر من انتقالهم إليه وأبرزوا لها الإيصالات المثبتة اختيارهم الجنسية اللبنانية . أما الذين لم يتقدموا من هذه الدوائر خلال مدة الستة أشهر هذه فيعتبرون مكتومي القيد وعليهم مراجعة المحكمة الصالحة لاتخاذ قرار بقيدهم في سجلات النفوس اللبنانية .

(هـ) يكتسب الجنسية تبعاً لرابطة الدم :

- تبعاً للأب : كل شخص ولد من أب لبناني[1] لا فرق إذا كان الولد شرعياً أو غير شرعي ، مولوداً في لبنان أو في الخارج .

- تبعاً للأم : الولد غير الشرعي الذي ثبتت بنوته وهو قاصر لأمه اللبنانية أولاً[2] والأولاد القاصرون لأم اتخذت التابعية اللبنانية وبقيت حيَّة بعد وفاة الأب ، إلاَّ إذا رفضوا في السنة التي تلي بلوغهم سن الرشد هذه التابعية[3] .

(و) يكتسب الجنسية اللبنانية تبعاً لرابطة الأرض :

---

(١) عملاً بالفقرة الأولى من المادة الأولى من القرار رقم ١٥ تاريخ ١٩٢٥/١/١٩

(٢) عملاً بالمادة /٢/ من القرار رقم ١٥ عينه .

(٣) وتطبق الأحكام عينها بالنسبة للأولاد القاصرين لاب اتخذ التابعية اللبنانية . راجع : المادة /٤/ من القرار رقم ١٥ عينه ، وقرارات محكمة التمييز المدنية اللبنانية ، الغرفة الثالثة لعام ١٩٧٤ ، رقم ٢ و١١ و١٢ و١٣ و٢٩ و٣٠ و٤٨ و٥٥ و٩٨ و١٠٩ و١٢٨ ، المنشورة خلاصتها في مجموعة خلاصة أحكام هذه المحكمة للأستاذ جميل باز لعام ١٩٧٤ ، ص ٣٣ .
راجع كذلك خلاصة قرارات المحكمة عينها لعام ١٩٧٢ رقم ٣ و٨ و١٠ و٣٠ و٤٠ و٨٧ في المجموعة عينها لعام ١٩٧٢ ص ٤٦ .
راجع كذلك قرار المحكمة عينها رقم ٢١ تاريخ ١٩٧٤/٥/٢٤ ، دعوى حمود ضد الدولة . المنشور في مجلة العدل ، ١٩٧٥ ، العدد الأول ، ص ٧٤ - ٧٦ .

ـ عند الولادة : كل شخص مولود في أراضي لبنان الكبير ولم يثبت أنه اكتسب بالبنوة عند الولادة تابعية أجنبية[1] وكل شخص مولود في أراضي لبنان الكبير من والدين مجهولين أو والدين مجهولي التابعية[3] .

ـ بالتجنس : كل أجنبي يثبت إقامته سحابة خمس سنوات غير منقطعة في لبنان ويقدم طلباً لاكتساب الجنسية اللبنانية ويصدر قرار من رئيس الدولة بمنحه إياها . وكل أجنبي يقترن بلبنانية ويثبت إقامته في لبنان إقامة غير منقطعة مدة سنة منذ اقترانه ويتقدم بطلب لاكتساب الجنسية اللبنانية ويصدر قرار من رئيس الدولة بمنحه إياها[3] . ولا يحق للأجنبي الذي اكتسب الجنسية بطريقة التجنس أن يتولى أية وظيفة عامة أو وظيفة ذات راتب يدفع من الحكومة أو من إدارة عامة أو من شركة امتياز قبل مرور عشر سنوات على تاريخ تجنسه[4] . ولزوجة المتجنس وأولاده الراشدين أن يصبحوا لبنانيين إذا تقدموا بطلب جنسية . أما أولاده القاصرون فيصبحون لبنانيين حكماً بمجرد اكتساب والدهم (أو والدتهم إذا كانوا أيتام الأب) الجنسية اللبنانية . ويبقى لهم الحق برفض هذه الجنسية خلال سنة من بلوغهم سن الرشد[5] .

(ز) يكتسب الجنسية اللبنانية بالعودة النهائية إلى لبنان كل شخص من أصل لبناني مقيم في الخارج ولم يختر الجنسية اللبنانية إذا طلب اعتباره لبنانياً ويتم ذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء[6] .

---

(١) عملاً بالفقرة /٢/ من المادة الأولى من القرار رقم ١٥ المشار إليه .

(٢) عملاً بالفقرة /٣/ من المادة الأولى من القرار عينه .

(٣) عملاً بالفقرتين ١ و٢ من المادة /٣/ من القرار عينه ، والمكملة بالقرار رقم ١٦٠ تاريخ ١٩٣٤/٧/١٦ مع الإشارة إلى أنه يمكن لرئيس الدولة بناء للفقرة (٣) من المادة عينها أن يمنح بقرار منه للأجانب الذين يؤدون للبنان خدمات ذات شأن ، الجنسية اللبنانية ، ويجب أن يكون قراره مفصل الأسباب . وتعتبر من الخدمات المهمة الخدمات الفعلية في الجيوش الخاصة إذا تجاوزت مدتها السنتين .

(٤) عملاً بالقانون الصادر في ١٩٣٧/٦/٧ .

(٥) راجع كتاب الدكتور أدمون نعيم : « الموجز في القانون الدولي الخاص » . المذكور . ص ٢٩ .

(٦) عملاً بالمادة /٢/ من قانون ١٩٤٦/١/٣١ . راجع أيضاً المرسوم رقم ٣٩٨ تاريخ ١٩٤٩/١١/٢٩ الذي حدد إجراءات تطبيق هذه المادة .

(حـ) يؤثر الزواج في الجنسية على الشكل التالي :

- إن المرأة الأجنبية التي تقترن بلبناني تصبح لبنانية بعد مرور سنة على تاريخ تسجيل الزواج في قلم النفوس بناء على طلبها[1] .

- إن المرأة اللبنانية التي تقترن بأجنبي تبقى لبنانية إلى أن تطلب شطب قيدها من سجلات الإحصاء لاكتساب جنسية زوجها .

- يجوز للمرأة التي فقدت جنسيتها اللبنانية إثر اقترانها بأجنبي أن تستعيد هذه الجنسية بعد انحلال الزواج بناء على طلبها[2] .

- يجوز للمرأة اللبنانية المقترنة بأجنبي أن تنفرد عن زوجها في طلب الجنسية اللبنانية شرط أن يوافق زوجها على ذلك وأن تثبت إقامتها سحابة خمس سنوات غير منقطعة في لبنان[3] .

٢ - **فقدان الجنسية اللبنانية**. - يفقد الجنسية اللبنانية عملاً بالقانون الصادر في ١٩٤٦/١/٣١ والمعدل بالقانون المنشور بالمرسوم رقم ١٠٨٢٨ تاريخ ١٩٦٢/١٠/٩ :

(أ) اللبناني الذي يكتسب جنسية أجنبية بعد أن يستحصل على الترخيص بذلك بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة .

(ب) اللبناني الذي يقبل في لبنان وظيفة تقلده إياها حكومة أجنبية أو دائرة تابعة لحكومة أجنبية دون أن يستحصل مسبقاً على الترخيص بذلك من الحكومة اللبنانية . وإذا لم تعط الحكومة جوابها على طلب الترخيص في

---

(١) عملاً بالمادة /٦/ من القرار رقم ١٥ المعدلة بقانون ١٩٦٠/١/١١ مع الإشارة إلى أن المادة قبل تعديلها كانت تفقد المرأة اللبنانية جنسيتها بمجرد زواجها من أجنبي يمنحها قانونه الوطني جنسيته بفعل الزواج . واعتبرت المحاكم اللبنانية أن لا مفعول رجعياً للتعديل وبالتالي فإن جميع النساء المتزوجات قبل تاريخه فقدن جنسيتهم اللبنانية حكماً بمجرد دخولهن في تابعية أزواجهن . راجع قرار محكمة بداية بيروت ، الغرفة الخامسة ، رقم ١٩٤ ، تاريخ ١٩٧٢/٥/١٣ ، مجلة العدل ، ١٩٧٣ ، ص ١٢٨ . راجع كذلك كتاب المحامي بدوي أبو ديب ، المذكور . ص ٤٤ .

(٢) عملاً بالمادة /٧/ من القرار رقم ١٥ المعدلة بقانون ١٩٦٠/١/١١ .

(٣) عملاً بالمادة الخامسة من قانون ١٩٦٠/١/١١ .

خلال شهر من تاريخ تقديمه يعتبر عدم جوابها رفضاً .

(جـ) اللبناني المقيم خارج الأراضي اللبنانية الذي يقبل وظيفة عامة تقلده إياها حكومة أجنبية في بلاد أجنبية إذا احتفظ بهذه الوظيفة بالرغم من صدور الأمر إليه بأن يتخلى عنها في مهلة معينة .

(د) اللبناني الذي كان يتولى بتاريخ صدور القانون وظيفة قلدته إياها حكومة أجنبية إذا احتفظ بها على الرغم من صدور الأمر إليه بالتخلي عنها في مهلة معينة .

ويتم فقدان الجنسية في الحالات (ب) و (جـ) و (د) بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . وللحكومة في أي وقت أن تلغي الترخيص بقرار يتخذ في مجلس الوزراء .

(هـ) اللبناني الذي اكتسب الجنسية اللبنانية بالتجنس إذا حكم عليه بإحدى الجرائم الواقعة على أمن الدولة أو إذا انتمى إلى جمعية قامت بمؤامرة أو اعتداء على أمن الدولة أو إذا انتمى إلى جمعية ذات أهداف سياسية منحلة أو غير مرخص بها أو حكم عليه لقيامه بنشاط لمصلحة هذه الجمعية . ويتم فقدان الجنسية في هذه الحالة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية .

(و) اللبناني الذي اكتسب الجنسية اللبنانية بالتجنس إذا غاب عن لبنان خمس سنوات متتالية .

ثانياً ـ المهام المنوطة بالبعثات اللبنانية في حقل الجنسية (الإجراءات الممهدة للتسجيل)

تطبيقاً للقواعد العامة المتعلقة بالجنسية اللبنانية التي ذكرناها ، تقوم البعثات اللبنانية بمهام مختلفة قبل مباشرة إجراءات التسجيل . ويجب أن لا يغيب عن ذهن الموظف القنصلي عند قيامه بهذه المهام تاريخان أساسيان يحددان الإطار العام لهذه المهام ، الأول تاريخ ٣٠ آب (أغسطس) ١٩٢٤ وهو تاريخ وضع معاهدة لوزان موضع التطبيق ونشوء الجنسية اللبنانية ، والثاني تاريخ ٣١ كانون الثاني (يناير) ١٩٣٢ وهو تاريخ الإحصاء السكاني

الذي نشأت عنه سجلات الأحوال الشخصية . فللتاريخ الأول دور أساسي في تحديد الأشخاص الذين لهم الحق باكتساب الجنسية اللبنانية وفقاً لما بيناه سابقاً ، وللتاريخ الثاني دور أساسي في تحديد كيفية إجراء القيد إذ أن كل قيد لوقائع حدثت قبله أو كل تصحيح لقيد ورد في هذا الإحصاء يتطلب اتخاذ قرار يعرف بقرار القيد المجدد بالنسبة إلى الحالة الأولى ، وبقرار تصحيح القيد بالنسبة إلى الحالة الثانية . وهذه القرارات الرجائية تدخل أصلاً في صلاحية الحكام المنفردين أو المحاكم البدائية في داخل لبنان ، ويقوم الموظف القنصلي باتخاذها عملاً بالمادة /١٧/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ . أما الوقائع التي جرت بعد ١٩٣٢/١/٣١ فتنظم بها وثائق خاصة تعرف بوثائق الأحوال الشخصية ينظمها الموظف القنصلي بصفته مأمور أحوال شخصية كوقوعات الزواج والولادة والطلاق والوفاة الخ . . .

ينقسم المغتربون اللبنانيون المقيمون في الخارج إلى فئتين كبيرتين : الأولى ، فئة الذين هاجروا بعد تاريخ ١٩٢٤/٨/٣٠ أي الذين كانوا حتى ذلك التاريخ مقيمين في الأراضي اللبنانية ، والثانية ، فئة الذين هاجروا قبل ١٩٢٤/٨/٣٠ أي الذين كانوا في هذا التاريخ خارج لبنان . وتختلف الأحكام المتعلقة بالفئتين ، وتبرز أحكام خاصة تتعلق باللبنانيين الذين اكتسبوا جنسية أجنبية وبالأجنبيات اللواتي يكتسبن الجنسية اللبنانية بزواجهن من لبنانيين .

١ ـ الأشخاص الذين هاجروا بعد ١٩٢٤/٨/٣٠ . ـ هؤلاء الأشخاص هم لبنانيون حكماً وكذلك زوجاتهم وأولادهم القاصرون والأشخاص المتحدرون منهم وزوجاتهم . وهم يقسمون إلى فئتين :

(أ) المدونون خلال إحصاء عام ١٩٣٢ . ويتم قيدهم استناداً إلى هوياتهم اللبنانية أو إلى صور إخراج قيدهم أو إلى جوازات سفرهم التي تحمل أرقام سجلاتهم .

(ب) المكتومو القيد وهم الذين أغفل قيدهم خلال إحصاء عام ١٩٣٢ بسبب مغادرتهم لبنان قبل إجرائه وعدم تقدمهم بطلب لتسجيلهم وفقاً

لأحكام المادة /١٩/ من المرسوم رقم ٨٨٣٧ تاريخ ١٩٣٢/١/١٥[١] ، وزوجات هؤلاء والمتحدرون منهم وزوجاتهم . ويعتبر من مكتومي القيد زوجات وأولاد الأشخاص الذين اكتفوا بتسجيل أنفسهم دون تسجيل زوجاتهم وأولادهم . ويجب قبل قيد مكتومي القيد في سجلات البعثة أن يقوم الموظف القنصلي عملاً بالصلاحية القضائية الولائية التي خولته إياها المادة /١٧/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ باتخاذ قرار يعرف بقرار القيد المجدد[٢] بعد تثبته من أن رب العائلة كان بتاريخ ١٩٢٤/٨/٣٠ مقيماً على الأراضي اللبنانية إذا كان في ذلك التاريخ راشداً ، أو بعد التثبت من أن والده كان مقيماً على هذه الأراضي في ذلك التاريخ إذا كان هو آنذاك قاصراً[٣] . وينص القرار على قيد صاحب العلاقة في سجلات المقيمين في لبنان وعلى قيد زوجته فيها إذا كان زواجه قد عقد قبل ١٩٣٢/١/٣١ ، وعلى قيد أولاده الذين ولدوا قبل هذا التاريخ . وإذا كان زواج صاحب العلاقة قد تم بعد تاريخ ١٩٣٢/١/٣١ ، تنظم البعثة وثيقة زواج له ترفقها بالقرار كما ترفق به أيضاً وثائق ولادة أولاده الذين ولدوا بعد هذا التاريخ[٤] .

٢ ـ الأشخاص الذين هاجروا قبل ٣٠/٨/ ١٩٢٤ . ـ إما أن يكون هؤلاء الأشخاص قد اختاروا الجنسية اللبنانية صراحة أو ضمناً خلال المهل الثلاث التي سبق ذكرها ، وإما أن يكونوا قد أغفلوا ذلك .

---

(١) وهو المرسوم المتعلق بتأليف لجان إحصاء سكان الجمهورية اللبنانية ومهاجريها وتعيين وظائف الكتبة واللجان وما يتفرع عن ذلك . وتنص الفقرة الأخيرة من المادة /١٩/ من هذا المرسوم على ما يلي : « إن اللبناني المهاجر بعد تاريخ ٣٠ آب ١٩٢٤ والذي لم يتقيد في سجلات الإحصاء يمكنه بعد أن يحقق في تاريخ هجرته أن يتقيد في السجلات المذكورة بناء لطلب يقدم لدائرة الإحصاء المركزية من قبل وكيل له قد خوله الصلاحية القانونية لهذه الغاية » .

(٢) إن صلاحية اتخاذ قرارات مكتومي القيد منوطة أصلاً بالمحكمة البدائية .

(٣) ويتم الإثبات بوسائل مختلفة كإبراز قيود عقود إيجارات مسجلة في البلديات أو إيصالات الكهرباء والماء أو إفادات عن قيود سجلات الأحوال الشخصية المتعلقة بأشقائه وأولاده والتي تشير إلى أنهم ولدوا في لبنان خلال فترة اختيار الجنسية اللبنانية بين ٣٠ آب ١٩٢٤ و ٣٠ آب ١٩٢٦ ، أو بالبينة الشخصية إذا كانت تعزز البينة الخطية .

(٤) وهذه الوثائق تنظم فقط للوقوعات التي حصلت بعد ١٩٣٢/١/٣١ . وسنعرض لاحقاً لأصول تنظيمها .

ففي الحالة الأولى يعتبرون لبنانيين ويميز من أجل إجراء تسجيلهم في البعثة بين وضعين :

(أ) وجود قيد لهم في سجلات النفوس اللبنانية وإبرازهم ما يثبت ذلك فيتم تسجيلهم في البعثة دون اتخاذ أي إجراء آخر ، كما يتم تسجيل أفراد عائلاتهم المسجلين في سجلات النفوس هذه . أما بالنسبة إلى أفراد عائلاتهم غير المسجلين فيجب قبل مباشرة إجراءات قيدهم في البعثة اتخاذ قرارات قيد مجدد لمن حدثت وقوعاته قبل ١٩٣٢/١/٣١ ، وتنظيم وثائق زواج أو ولادة لمن حدثت وقوعاته بعد هذا التاريخ .

(ب) عدم وجود قيد لهم في سجلات النفوس اللبنانية ، فإذا كانوا قد اختاروا الجنسية اللبنانية في مهلة الاختيار الأول الواقعة قبل ١٩٣٢/١/٣١ وجب إصدار قرارات قيد مجدد لهم ولوقوعات أحوالهم الشخصية التي حدثت قبل هذا التاريخ . أما إذا كان الاختيار قد تم في المهلتين الثانية والثالثة الواقعتين بعد ١٩٣٢/١/٣١ فيدعون لتوقيع بيانات إحصاء معدة خصيصاً لذلك . أما بالنسبة إلى وقوعات أحوالهم الشخصية فتتخذ بها قرارات قيد إذا كان تاريخها سابقاً لتاريخ ١٩٣٢/١/٣١ أو تنظم بها وثائق أحوال شخصية إذا حدثت بعد هذا التاريخ .

وفي الحالة الثانية المتعلقة بالأشخاص الذين لم يختاروا الجنسية اللبنانية ضمن المهل الثلاث لا صراحة ولا ضمناً ، لا يجوز تسجيل هؤلاء في البعثة كلبنانيين رغم كونهم لبنانيي الأصل ويمكنهم اكتساب الجنسية إذا هم عادوا نهائياً إلى الوطن وطلبوا اكتساب هذه الجنسية عملاً بالمادة /٢/ من قانون ١٩٤٦/١/٣١ .

٣ ـ اللبنانيون الذين اكتسبوا جنسية أجنبية . ـ يستثنى من القيد بالبعثة باعتبارهم أجانب ، اللبنانيون الذين اكتسبوا جنسية أجنبية بعد حصولهم على ترخيص سابق صادر عن السلطات اللبنانية . أما الأشخاص الذين اتخذوا جنسية أجنبية دون ترخيص سابق فيمكن تسجيلهم لاعتبارهم محتفظين بجنسيتهم اللبنانية[١] ، ما عدا الذين اكتسبوا الجنسية الأميركية باعتبار أنه

(١) لا يمنع القانون اللبناني أي شخص من حمل جنسية أجنبية إلى جانب جنسيته اللبنانية . ر.ع =

يمكن للبناني اكتساب الجنسية الأميركية دون أن يكون ملزماً بالحصول على ترخيص مسبق بذلك من الدولة اللبنانية عملاً بالرسائل المتبادلة بين الجنرال « غورو » بتاريخ ١٩٢١/١١/١٥ وقنصل الولايات المتحدة في بيروت بتاريخ ١٩٢١/١٢/٣٠ وهو يعتبر بالتالي متنازلاً عن جنسيته اللبنانية بمجرد اكتسابه الجنسية الأميركية حتى ولو لم يستحصل على الترخيص المسبق . ويستمر هذا اللبناني أميركياً ولا يمكن تسجيله إلى أن يعود إلى لبنان ويقضي فيه أكثر من سنتين يخسر بعدهما الجنسية الأميركية ، أو إلى أن يعود نهائياً إلى الوطن ويطلب استعادته الجنسية اللبنانية[١] .

وتحتفظ اللبنانيات المتزوجات من أجانب بجنسيتهن اللبنانية ويمكن بالتالي تسجيلهن في البعثة ، إلاّ إذا طلبن إسقاط هـذه الجنسية عنهن لاكتساب جنسية أزواجهن . وبإمكان اللبنانية التي فقدت جنسيتها بزواجها من أجنبي استعادة جنشيتها بناء على طلبها بعد انحلال هـذا الزواج . وللسيدات اللواتي تزوجن قبل إحصاء عام ١٩٣٢ ولم يجر قيدهن في هذا الإحصاء وفقدن جنسيتهن بالزواج ، الحق بعد انحلاله في استعادة جنسيتهن اللبنانية عن طريق قرار بقيدهن مجدداً يتخذه الموظف القنصلي المختص إذا ثبت له وجودهن بتاريخ ١٩٢٤/٨/٣٠ على الأراضي اللبنانية . أما اللواتي كن خارج لبنان في هذا التاريخ فيمكنهن استعادة جنسيتهن بموجب المادة الثانية من قانون ١٩٤٦/١/٣١ أي بعودتهن النهائية إلى لبنان وطلبهن استعادة الجنسية [٢] . وفي حالة بطلان الزواج تعود الزوجة فوراً إلى جنسيتها الأصلية قبل زواجها ، فإذا كانت لبنانية قبل الزواج توجب قيدها مجدداً في صفحة عائلتها الأصلية في السجل الأساسي ، كما تصحح حالة الزوج في

= قرار محكمة التمييز اللبنانية رقم ٧٤/١٢٥ ، دعوى الدولة ضد جبران ، المنشورة خلاصته في مجموعة خلاصة أحكام محكمة التمييز اللبنانية لعام ١٩٧٤ للمحامي جميل باز ، ص ٣٦ .
راجع كذلك قرار المحكمة عينها رقم ٧٤/٩٢ ، دعوى الدولة ضد جميلة الصدى ، مجلة العدل ، ١٩٧٥ ، العدد الأول ، ص ٨٤ .

(١) راجع قرار محكمة استئناف لبنان الشمالي تاريخ ١٩٦٦/١٢/١٢ ، النشرة القضائية ١٩٦٦ ، ص ٤٥٥ .

(٢) راجع المادة /٣/ من قانون ١٩٦٠/١/١١ .

صفحة عائلته من متأهل إلى أعزب . أما إذا كانت أجنبية فيشطب قيدها في السجل الأساسي[1] .

٤ ـ **اكتساب الأجنبيات الجنسية اللبنانية بزواجهن من لبنانيين . -** تقوم البعثة بتسجيل الأجنبيات اللواتي يتزوجن من مواطنين لبنانيين بصفتهن أجنبيات ، ولا يمكن تسجيلهن بصفتهن لبنانيات إلّا بعد اكتسابهن للجنسية اللبنانية أي بعد مرور عام على قيد زواجهن في سجلات النفوس اللبنانية وتقدمهن بطلب من أجل ذلك . ولمنع بعض الفنانات الأجنبيات من التزوج من لبنانيين والتحايل على القانون لاكتساب الجنسية اللبنانية ، طلبت وزارة الخارجية والمغتربين من بعثاتها في الخارج أن تتضمن كل معاملة اكتساب جنسية من هذا النوع طلباً موقعاً من الزوجة يوافق عليه الزوج وصورة طبق الأصل عن هوية الزوجة أو جواز سفرها الأجنبي وتحقيقاً يشمل مهنتها السابقة والحالية ووضع إقامتها ، مع زوجها أو منفصلة عنه[2] .

الفقرة الثانية

إجراءات تسجيل المغتربين

اللبنانيين في البعثات اللبنانية (القيد الأساسي)

بعد إتمام الإجراءات المشار إليها وتأكد البعثة من أن أصحاب العلاقة الذين سيتم تسجيلهم لديها هم لبنانيون ، يتم التسجيل الذي يعرف بالقيد الأساسي . فالقيد الأساسي هو تسجيل المغتربين اللبنانيين في السجلات الأساسية لدى البعثات اللبنانية بحسب العائلات . ويقصد بالعائلة مجمل الأفراد الذين يؤلفون في مجموعهم عائلة الشخص الراشد[3] . وتوازي السجلات الأساسية في البعثة من حيث القيمة سجلات النفوس

---

(١) راجع التعليمات العامة بشأن قيد وتسجيل اللبنانيين في الخارج الصادرة عن وزير الخارجية والمغتربين في لبنان في ١٩٥٠/٢/٢ ، ص ١٩ .

(٢) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٧٤/١ تاريخ ١٩٧٤/٣/١٣ .

(٣) رب العائلة وزوجته والأشخاص المتحدرون منهما وأفراد عائلاتهم .

الموجودة لدى دوائر الأحوال الشخصية في لبنان . وتتم عملية القيد الأساسي في البعثة بتنظيم مستندات معينة وإجراء قيود في بعض السجلات ثم تحال هذه المستندات ومرفقاتها إلى لبنان لتسجيلها لدى دوائر الأحوال الشخصة .

أولاً - كيفية إجراء القيد الأساسي في البعثات

تشمل عملية القيد الأساسي ما يلي[1] :

١ - **بيان القيد.** - يدعى اللبناني طالب التسجيل إلى توقيع بيان قيد من ثلاث نسخ ، ترسل إثنتان منها إلى وزارة الخارجية وتبقى الثالثة في ملف صاحب العلاقة . وترفق بالبيان رسوم شمسية ، والمستندات التالية التي تحتفظ بها البعثة في الملفات العائلية : الوثائق المثبتة للجنسية اللبنانية أو صور صحيحة عنها أو قرارات القيد المجدد ، وجميع شهادات الوقوعات السابقة العائدة لأفراد العائلة والصادرة عن السلطات المحلية أو وثائق الوقوعات التي تنظمها البعثة .

٢ - **السجل الأساسي .** - يجري تدوين إسم طالب التسجيل مع أفراد عائلته في سجل البعثة الأساسي مع مراعاة القواعد التالية :

- يتضمن السجل مائة صفحة مرقمة وتخصص لكل عائلة صفحة مستقلة .

- يعطى لكل عائلة رقم متسلسل يتتابع من عائلة إلى عائلة تليها في جميع السجلات .

- يحمل أفراد كل عائلة أرقاماً فردية خاصة بكل منهم ضمن العائلة تبدأ بالرقم واحد لرب العائلة وتنتهي بعدد أفراد تلك العائلة .

- لا يجوز قيد عائلة قبل إنجاز عمليات القيد المتعلقة بالعائلة التي قبلها .

- عند امتلاء الصفحة المخصصة لكل عائلة بقيود وقوعات الزواج

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية رقم ٧٤/١ عينه . وكذلك كتيب التعليمات العامة بشأن قيد وتسجيل اللبنانيين في الخارج الصادر في ١٩٥٠/٢/٢ .

والولادة ، تخصص لهذه العائلة صفحة إضافية جديدة دون تبديل رقمها ويشار في أسفل الصفحة الأصلية إلى رقم الصفحة الإضافية ورقم السجل الأساسي الموجودة فيه كما يذكر في أعلى الصفحة الإضافية رقم الصفحة الأصلية ورقم السجل الأساسي الموجودة فيه .

٣ ـ **شهادات القيد** . ـ يعطى كل شخص تم تسجيله في السجل الأساسي شهادة قيد وتحمل كل شهادة رقماً متسلسلاً خاصاً بها ، يبدأ بالرقم واحد لأول شخص جرى تسجيله في البعثة ويتتابع من شخص إلى شخص . وتجدد شهادات القيد كل سنتين على أن تعطى أرقاماً متسلسلة جديدة . وتنظم الشهادات بالعربية وباللغة المحلية . ولا تقوم هذه الشهادات مقام جوازات السفر .

وتسجل شهادات القيد في سجل خاص تدوّن فيه أرقامها وأسماء من منحت لهم وأرقامهم في السجل الأساسي للبعثة .

٤ ـ **الملفات العائلية** . ـ تخصص كل عائلة بملف يحمل رقم العائا الخاص بها في السجل الأساسي وتنسق هذه الملفات وفقاً لأرقامها المتسلسلة . ويحتوي كل ملف على ما يلي :

ـ النسخة الأولى من بيان القيد المختص بالعائلة . وتلصق على ظهر هذا البيان الرسوم الشمسية لجميع أفراد العائلة ويسجل تحت كل رسم إسم صاحبه .

ـ الملفات الفردية المخصصة لكل فرد من أفراد العائلة ، ويكون حجمها أصغر من حجم الملف العائلي وتحمل الأرقام الفردية لأصحابها الواردة في صفحة العائلة في السجل الأساسي . وتحفظ في هذه الملفات جميع المستندات والوثائق المتعلقة بصاحب العلاقة .

٥ ـ **الفهرس الهجائي** . ـ هو سجل تدوّن فيه العائلات بحسب الأحرف الأبجدية ويذكر تجاه إسم كل عائلة رقمها المتسلسل في السجل الأساسي مما يسهل الرجوع إلى قيود أصحاب العلاقة وملفاتهم .

ثانياً ـ إحالة المستندات إلى الدوائر المختصة في لبنان

قبل إحالة بيانات القيد إلى وزارة الخارجية والمغتربين في بيروت

يدون عليها وعلى القسائم المتصلة بها وفي الخانات المخصصة لذلك ، رقم السجل الأساسي الذي تمّ القيد فيه ورقم صفحة القيد ورقم العائلة وتاريخ القيد الأول وعدد وثائق الوقوعات السابقة ، كما تدون أرقام القيود الأساسية في سجلات النفوس اللبنانية للأفراد الذين أدلوا بمستندات تتضمن هذه القيود ، وكذلك الملاحظات التي من شأنها تسهيل إتمام قيد المعاملة في لبنان . وتلصق على البيان الرسوم الشمسية لأصحاب العلاقة .

تودع نسختان من البيان وزارة الخارجية والمغتربين وترفق بهما قرارات القيد المجدد ووثائق وقوعات الأحوال الشخصية والمستندات الثبوتية الأخرى . وتقوم هذه الوزارة بإحالتها إلى وزارة الداخلية والمديرية العامة للأحوال الشخصية التي تقوم بدورها بإدراج القيود في السجلات اللبنانية وتشير إلى ذلك في قسيمة البيان التي تقتطعها وتعيدها إلى البعثة بواسطة وزارة الخارجية .

وتقوم البعثة بضم القسيمة المعادة إلى نسخة بيان القيد المتبقية لديها وتحفظهما في ملف العائلة بعد أن تشير في السجل الأساسي إلى إتمام عملية القيد في لبنان .

النبذة الثانية

الوظائف المتعلقة بالأحوال الشخصية

لكل فرد من أفراد المجتمع هوية خاصة تميزه عن الفرد الآخر وتحددها مجموعة عوامل ترتبط بوضعه الشخصي كالجنسية والإسم ومكان الولادة ومحل الإقامة والوضع العائلي . وتؤلف هذه العوامل في مجموعها ما يعرف بالأحوال الشخصية للفرد .

ومع ولادة المواطن تقوم الدولة التي يتبع لها بتسجيل جميع الوقوعات التي تؤثر في تحديد هويته كالولادة والزواج والطلاق والوفاة في سجلات خاصة لديها تعرف بالسجلات المدنية أو سجلات النفوس أو سجلات الأحوال الشخصية . ويتولى عملية التسجيل موظفون رسميون يعرفون في

لبنان باسم مأموري الأحوال الشخصية . ويسبق تسجيل هذه الوقوعات في سجلات النفوس اتخاذ إجراءات متعددة تقوم بها مراجع مختلفة من إدارية وقضائية وعامة وخاصة كتنظيم شهادات الولادة والوفاة وإجراء عقود الزواج والطلاق وتصحيح الأسماء وتاريخ الميلاد والمهنة .

وتهتم البعثات القنصلية والدبلوماسية بالأحوال الشخصية لمواطنيها المقيمين في منطقة صلاحيتها ، فهي تقوم من جهة بتسجيل وقوعات أحوالهم الشخصية وباتخاذ ما يلزم من إجراءات تمهد لهذا التسجيل ، وتقوم من جهة أخرى بوظائف متعددة تتجاوز نطاق التسجيل كإجراء عقود الزواج واتخاذ قرارات تصحيح القيود وتنظيم محاضر تغيير المذهب .

الفقرة الأولى

تسجيل وقوعات الأحوال الشخصية

تقوم البعثات اللبنانية بتسجيل وقوعات الأحوال الشخصية لمواطنيها المقيمين في منطقتها القنصلية وفقاً لما يلي[1] :

يجري تسجيل هذه الوقوعات في سجلات البعثة الخاصة ثم يصار إلى قيدها في السجل الأساسي على خانة صاحب العلاقة بالاستناد إلى الشهادات الصادرة بذلك من السلطات المحلية التي يخضع لها مكان حصول هذه الوقوعات .

وهناك من أجل قيدها في سجلات النفوس اللبنانية ، وثائق شكلية معدة خصيصاً لهذه الغاية يجري تنظيمها من قبل البعثة بالاستناد إلى الشهادات المحلية . وترسل إلى وزارة الخارجية التي تحيلها بدورها إلى المديرية العامة للأحوال الشخصية من أجل التنفيذ .

وتنظم هذه الوثائق على نسختين : واحدة ترسل إلى وزارة الخارجية

(١) نقل ما ورد في تعميم وزارة الخارجية والمغتربين الموجه إلى البعثات اللبنانية في الخارج رقم ٣/٧٥ تاريخ ١٩٦٩/٩/٩ . ص ٤ - ٧ .

والأخرى تبقى لدى البعثة للرجوع إليها عند الاقتضاء . وينبغي أن تكون خالية من المحو والتصحيح وأن تكتب بالحبر السائل وأن تذكر الأرقام والتواريخ فيها بالأحرف ، وأن تكون مطابقة حرفياً لصورة إخراج القيد[١] .

ومن المستحسن ألاَّ يجري تنفيذ الوثائق في السجل الأساسي إلاَّ بعد تنفيذها من قبل المديرية العامة للأحوال الشخصية وإعادة قسيمتها إلى البعثة مرفقة بصورة إخراج القيد .

أولا ـ الولادة

١ ـ **ولادة المولود الشرعي**[٢] . ـ (أ) ولادة الأشخاص من أبوين مسجلين في سجلات النفوس اللبنانية :

ـ إذا كانت الولادة حاصلة بعد ١٩٣٢/١/٣١ ينظم بها وثيقة ولادة بالإستناد إلى شهادة الولادة المحلية وإلى صورة إخراج قيد الوالدين . وفي حالة ولادة توأمين يذكر في الوثيقة ساعة ولادة كل منهما للتفريق بينهما ، أو على الأقل تذكر عبارة « أكبر التوأمين سنّاً أو أصغرهما »[٣] .

ـ إذا كانت الولادة حاصلة قبل ١٩٣٢/١/٣١ يعتبر عدم تسجيل المولود خلال عملية إحصاء ١٩٣٢ خطأ يجب تصحيحه . وتصحيح الخطأ الحاصل في السجل لا يتم إلاَّ بموجب قرار قضائي أو قنصلي . لذا وجب اتخاذ القرار بقيد المولود على خانة والديه تصحيحاً لهذا الخطأ .

(ب) ولادة الأشخاص من أبوين غير مسجلين في سجلات النفوس اللبنانية :

---

(١) راجع كذلك تعميم وزارة الخارجية والمغتربين رقم ٢ /٣ تاريخ ١٩٧٨/٥/٢٦ .

(٢) يجب قبل مباشرة إجراءات تسجيل ولادة المولود الشرعي التأكد من تسجيل زواج والديه في سجلات النفوس اللبنانية ويتم ذلك بواسطة صورة إخراج قيد يبرزانها . وفي حالة عدم التسجيل يجب تنظيم وثيقة زواج استناداً إلى المستندات الثبوتية التي يتقدم بها أصحاب العلاقة تضم إلى وثيقة الولادة . راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين رقم ٧٣/١ تاريخ ١٩٧٣/٣/٥ .

(٣) راجع المادة /١٩/ من قانون ١٩٥١/١٢/٧ المتعلق بقيد وثائق الأحوال الشخصية . وبموجب المادة /٢٠/ من القانون عينه تقدم وثيقة ولادة الطفل التي حدثت أثناء سفر والدته جواً أو بحراً إلى أقرب قنصلية مع تذاكر هوية والديه.

تطبق على هؤلاء القواعد التي ذكرناها سابقاً والمتعلقة بالإجراءات الممهدة للتسجيل .

٢ ـ ولادة المولود غير الشرعي . - (أي من لم يكن والداه مرتبطين بعقد زواج صحيح) .

من أجل قيده ينبغي إعتراف أحد الوالدين اللبنانيين به . والإعتراف يجري بموجب محضر منظم لدى البعثة بحضور شاهدين . ثم يجري بالإستناد إلى هذا المحضر تنظيم وثيقة الولادة على ألاَّ يذكر فيها إلاَّ إسم من اعترف بالمولود من الوالدين وتبقى الخانة المخصصة للذي لم يعترف به من الوالدين بيضاء (أو لكليهما إذا لم يعترفا به)[١] ، إلاَّ في حالة وجود حكم قضائي يثبت بنوة الولد غير الشرعي للذي لم يعترف به . ويرسل المحضر إلى وزارة الخارجية مع وثيقة الولادة لإجراء المقتضى .

أما إذا ارتبط الوالدان بعقد زواج صحيح بعد ولادة المولود ، أو إذا حصلت الولادة في فترة الستة أشهر الأولى بعد عقد الزواج فينبغي الرجوع إلى القوانين التي عقد الزواج في ظلها[٢] :

ـ فإذا كانت هذه القوانين تعتبر هذا المولود شرعياً وجب اتخاذ قرار بشرعيته من قبل البعثة وإرفاقه بوثيقة الولادة .

ـ أما إذا كانت هذه القوانين لا تعتبره شرعيـاً فينبغي على والديـه الاعتراف به أمام البعثة باعتباره مولوداً غير شرعي .

٣ ـ المولود في الخارج وغير المسجل لدى البعثات اللبنانية . ـ يمكن تنفيذ وثيقة ولادة هذا المولود مباشرة في لبنان عملاً بالتعميم رقم ١١١ الصادر عن المدير العام للأحوال الشخصية بتاريخ ١٩٦٤/١١/١٤ على

---

(١) راجع المادة /١٥/ من قانون ١٩٥١/١٢/٧ وتنص الفقرة الثانية منها على ما يلي : « لا يجوز لمن ينظم وثيقة الولادة أن يذكر إسم والدة الطفل وكذلك لا يجوز لموظف الأحوال الشخصية أن يذكر إسمها إلاَّ بناء على تصريح منها بكونها أم الطفل . أو بناء على حكم قضائي » .

(٢) ويجب إرفاق نصوص هذه القوانين بالمعاملة . راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين رقم ٣/٢٦ تاريخ ١٩٧٦/٤/٨ .

الشكل التالي : « يكلف صاحب العلاقة تصديق وثائق الولادة الصادرة عن السلطات المحلية في الخارج لدى بعثاتها في لبنان ثم تصادق من وزارة الخارجية والمغتربين وتودع دائرة المغتربين في المديرية العامة للأحوال الشخصية .

تكلف دائرة المغتربين مأمور النفوس تنظيم وثائق شكلية بالاستناد إلى الوثائق الأساسية تضم إليها وتنفذ حسب الأصول »[١] .

ثانياً ـ الزواج

إن عقود الزواج الحاصلة في بلد أجنبي وفقاً للأصول المتبعة في هذا البلد صحيحة ، عملاً بأحكام المادة /٢٥/ من القرار ٦٠ ل . ر تاريخ ١٩٣٦/٣/١٣ . فإذا كانت الأصول المتبعة في بلد العقد تعترف بالزواج المدني كان هذا الزواج صحيحاً وشرعياً بالنسبة إلى السلطات اللبنانية .

يجري تسجيل الزواج في سجلات البعثة بالاستناد إلى الشهادة المعطاة من قبل السلطات المحلية[٢] . ومن أجل تسجيله في سجلات النفوس اللبنانية ينبغي تنظيم وثيقة شكلية معدة خصيصاً لهذه الغاية وذلك بالاستناد إلى الشهادة المحلية وإلى صورة إخراج قيد الزوجين ، أو إذا كان أحدهم أجنبياً فبالاستناد إلى جواز سفره وصورة عن هويته ، هذا إذا كان الزواج حاصلاً بعد ١٩٣٢/١/٣١ . أما إذا كان حاصلاً قبل هذا التاريخ فإن عدم تسجيله يعتبر خطأ واجب التصحيح ، وينبغي من أجل ذلك اتخاذ قرارين : الأول بتصحيح وضع الزوج من أعزب إلى متأهل والثاني بقيد الزوجة على خانة زوجها وفقاً لهويتها الكاملة .

وعملاً بالتعميم رقم ١١١ الصادر عن المدير العام للأحوال الشخصية بتاريخ ١٩٦٤/١١/١٤ يمكن تسجيل الزواج المعقود في الخارج وغير المسجل في البعثات اللبنانية ، مباشرة في دوائر النفوس اللبنانية بعد تصديق الوثيقة من بعثة الدولة التي عقد فيها ومن وزارة الخارجية اللبنانية . وينظم

---

(١) لم يرد ذكر لهذه الحالة في التعميم رقم ٣/٧٥ المشار إليه . ورأينا إضافتها استكمالاً للفائدة .
راجع كتاب الأستاذ عبد المنعم بكار ، المذكور ، ص ٩٠ ـ ٩١ .

(٢) راجع المادة /٢٦/ من قانون ١٩٥١/١٢/٧ المتعلق بقيود وقوعات الأحوال الشخصية .

مأمور النفوس في هذه الحالة وثيقة شكلية يتم على أساسها إجراء القيود .

ويجب أن يكون تاريخ الإذن الشرعي المذكور في وثيقة الزواج سابقاً لتاريخ عقد الزواج أو على الأقل مطابقاً له . وفي حال عقد الزواج لدى مرجعين صالحين يعتمد العقد الأسبق تاريخاً .

والمرأة الأجنبية المتزوجة من لبناني لا تكتسب ، كما ذكرنا ، الجنسية اللبنانية إلّا بعد مرور سنة على تاريخ تسجيل زواجها في سجلات النفوس اللبنانية وبموجب طلب منها ، على أنه يمكن منحها في فترة السنة هذه جواز مرور لبنانياً تسهيلاً لإقامتها وتنقلها . أما المرأة اللبنانية المتزوجة من أجنبي فلا تفقد جنسيتها إلّا إذا اكتسبت جنسية زوجها الأجنبي وطلبت شطب قيدها من سجلات النفوس اللبنانية .

ثالثاً ـ الطلاق

يجري تسجيل الطلاق في سجلات البعثة بالاستناد إلى حكم الطلاق الصادر عن السلطات المحلية المختصة دون اقترانه بالصيغة التنفيذية عملاً بالمادة ١٠١٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني الجديد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦[1] .

ومن أجل تسجيل الطلاق في سجلات النفوس اللبنانية تنظم وثيقة طلاق شكلية على غرار وثائق الوقوعات الأخرى[2] ترسل إلى مديرية المغتربين في وزارة الخارجية والمغتربين ، مرفقة بحكم الطلاق شرط أن يكون الحكم صادراً عن السلطة التي عقدت الزواج[3] ، باستثناء طلاق

---

(١) تنص هذه المادة على أنه : « تنتج الأحكام الأجنبية المتعلقة بالأهلية وبالأحوال الشخصية والقرارات الأجنبية الصادرة عن القضاء الرجائي مفاعيلها حكماً في لبنان دون اقترانها بالصيغة التنفيذية شرط أن لا تكون موضوع نزاع .

تعتبر من إجراءات التنفيذ بالمعنى المقصود بالمادة/١٠١٠/إجراء القيود أو تصحيحها أو ترقين الإشارات المدونة في سجلات الأحوال الشخصية اللبنانية » . وهذا النص هو نفس نص المادة /٤/ من القانون رقم ٦٧/٣ تاريخ ١٩٦٧/١٢/١٩ الذي يستمر ساري المفعول حتى ١٩٨٥/١/١ تاريخ دخول قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد حيز التنفيذ .

(٢) أما إذا كان الطلاق قد حدث قبل ١٩٣٢/١/٣١ فيجب اتخاذ قرار قنصلي بواقع الطلاق تصحيحاً لقيود سجلات النفوس اللبنانية .

(٣) فلا يمكن مثلاً أن ينهي حكم طلاق مدني عقد زواج ديني .

المرأة الأجنبية التي يخضع زواجها في بلادها للقانون المدني إذ يعتبر طلاقها المدنى نافذاً حتى ولو كان زواجها من لبناني قد عقد دينياً باعتبار أن عقد زواج هذه المرأة يخضع لاختصاص المحاكم المدنية عملاً بالمادة الأولى من القرار رقم ١٠٩ تاريخ ١٩٣٥/٥/١[1] .

ولا تفقد المطلقة جنسيتها اللبنانية التي اكتسبتها بزواجها من لبناني نتيجة طلاقها منه .

رابعاً ـ الوفاة

تسجل الوفاة في سجلات البعثة بالاستناد إلى شهادة الوفاة المحلية[2]، وينبغي من أجل تسجيلها في سجلات النفوس اللبنانية أن تنظم بها وثيقة شكلية استناداً إلى الشهادة المحلية وإلى صورة إخراج قيد المتوفى[3] .

الفقرة الثانية

الوظائف الأخرى المتعلقة بالأحوال الشخصية

إضافة إلى تسجيل وقوعات الأحوال الشخصية يقوم القناصل بمهام أخرى أهمها إجراء عقود الزواج واتخاذ قرارات بتصحيح القيود وتنظيم محاضر بتغيير المذهب . وسنقول كلمة فيها ونبدي بعض الملاحظات حول موضوع التبني .

أولاً ـ عقود الزواج القنصلية

لا يجيز القانون الدولي للقناصل إجراء عقود الزواج بين مواطنيهم إلاّ إذا سمحت بذلك قوانين الدولة المضيفة باعتبار أن الزواج يخضع لقانون

---

(١) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين رقم ٣/٣ تاريخ ١٩٧٣/١/١٨ .

(٢) المادة /٣٩/ من قانون ١٩٥١/١٢/٧ المتعلق بوقوعات الأحوال الشخصية .

(٣) أما إذا كانت الوفاة قد وقعت قبل ١٩٣٢/١/٣١ فيجب اتخاذ قرار قنصلي بواقعة الوفاة تصحيحاً لقيود سجلات النفوس اللبنانية .

محل إجرائه Lex Loci[1]. وقد كرست اتفاقية فيينا القنصلية في الفقرة السادسة من مادتها الخامسة هذه القاعدة عندما اشترطت من أجل قيام الموظفين القنصليين بمهام الأحوال المدنية عدم معارضة قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها لذلك .

وأجازت عدة معاهدات قنصلية واتفاقيات دولية للموظفين القنصليين للدول المتعاقدة إجراء عقد الزواج ، ولكنها اختلفت في تحديد الشروط الموضوعية المتعلقة بممارسة هذه المهمة :

- تشترط غالبية المعاهدات القنصلية أن يكون طرفا عقد الزواج من مواطني الدولة الموفدة[2]. ويشترط بعضها إضافة إلى ذلك أن تجيز قوانين الدولة الموفدة لقناصلها إجراء هذا العقد[3]، وبعضها الآخر أن لا يكون أحد طرفي العقد حاملاً بتاريخ إجرائه جنسية الدولة المضيفة إضافة إلى حمله جنسية الدولة الموفدة[4].

- تجيز معاهدات أخرى للقناصل إجراء عقد الزواج إذا كان أحد طرفي العقد مواطناً للدولة الموفدة شرط أن لا يكون أحدهما من مواطني الدولة المضيفة وشرط أن لا تعارض قوانين الدولة المضيفة ذلك[5].

وتقوم الدول الموفدة عادة بتحديد الإجراءات الشكلية والموضوعية

---

(١) راجع المؤلفات التالية :

- Maresca, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matiére de Droit Privé», R.C.A.D.I., 1971 - 3, PP. 147 - 150.

- Zourek, J: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I., 1962 - 2, P. 397.

- Lee: «Consular Law», PP. 155 - 163.

- Lee: «Vienna Convention», PP. 65 - 67.

- Hyde: «Int. law», P. 1302.

(٢) راجع الفقرة (١ ـ ب) من المادة /٣/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .

(٣) راجع الفقرة (٢) من المادة /٢٠/ من المعاهدة القنصلية الإيطالية ـ الصومالية . والفقرة (٢) من المادة /١٩/ من المعاهدة القنصلية اللبنانية ـ اليونانية لعام ١٩٤٨ .

(٤) راجع الفقرة (٢) من المادة /٢٥/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ الإيطالية لعام ١٩٥٥ .

(٥) راجع الفقرة (١ ـ ب) من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ . والمادتين ٦ و ١١ من اتفاقية لاهاي المتعلقة بتنازع القوانين في مسائل الزواج تاريخ ١٩٠٢/٦/١٢ .

لإجراء عقد الزواج القنصلي في بعثاتها إذا ما أجازت قوانينها ذلك[1] وتشترط غالبيتها أن يكون أحد طرفي العقد على الأقل من مواطنيها وأن لا تعارض الدولة المضيفة ذلك . وتحصر بعض الدول صلاحية إجراء الزواج القنصلي ببعض بعثاتها القنصلية المسلكية[2] أو ببعثـاتها القنصليـة المسلكية دون الفخرية[3] ، بينما تجيز دول أخرى لقنصلياتها الفخرية أيضاً القيام بهذه المهمة[4] .

وتحدد قوانين الدولة المضيفة غالباً موقف هذه الدولـة من الزواج القنصلي المعقود في البعثات الأجنبية العاملة في أراضيها فيذهب بعضها إلى منع مثل هذا الزواج بشكل مطلق أو اشتراط وجود نص في معاهدة قنصلية تجيزه أو اشتراط المعاملة بالمثل أو اشتراط أن لا يكون أحد طرفي العقد من مواطنيها[5] . وقد يؤدي اختلاف النظرة إلى الزواج القنصلي بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة ، وأحياناً الدولة الثالثة إذا كان أحد طرفي العقد من مواطنيها ، إلى اعتبار الزواج صحيحاً بالنسبة إلى إحداها ينتج مفاعيله الكاملة فيها ، وباطلاً بالنسبة إلى الأخرى[6] .

وفي لبنان حيث ما زال الزواج الديني هو المعتمد ، لا يحق للبعثات اللبنانية العاملة في الخارج إجراء عقود الزواج بين اللبنانيين ، دينية كانت أم مدنية ، خصوصاً بين أبناء الطوائف المسيحية . ويجوز لها استثناء ، إجراء

---

(١) راجع شروط عقد الزواج القنصلي في القوانين التالية المذكورة في المؤلفات الآتية :
- البريطاني : Lee: «Consular Law», PP. 157 - 158; B.D.I.L., Vol. 8, PP. 542 - 543.
- الأميركي : Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 605 - 618.
- الفرنسي : Dalloz: «Droit Int.», PP. 549 - 550.
- المصري : الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم » ، المذكور . ص ٨٣١ .

(٢) كما هو الوضع في فرنسا .

(٣) كما هو الوضع في البرازيل .

(٤) كما هو الوضع في إيطاليا .

(٥) راجع :
- Dalloz: «Droit Int.», P. 549.
- Maresca: op. cit., P. 149.
- Annuaire Français de Droit Int., Vol. 23, 1977, PP. 991 - 994.

(٦) وما ذكرناه عن اختلاف نظرات الدول إلى الزواج القنصلي ينطبق على اختلاف نظراتها إلى إجراء الطلاق في بعثاتها .

عقود الزواج الدينية بين أبناء الطوائف الإسلامية إذا حصل الموظف القنصلي العامل فيها على استنابة خاصة من السلطات الشرعية المختصة تخوله ذلك . وما يقال عن الزواج ينطبق كذلك على الطلاق . أما القواعد التي ترعى عقود الزواج التي تتم في الخارج ، خاصة المختلطة منها ، والتي لا بد لكل موظف قنصلي من معرفتها فأهمها :

١ ـ وجوب إجراء العقد أمام السلطة الروحية التي ينتمي إليها الرجل ما لم يتفق طالبا الزواج على اختيار سلطة الطائفة التي تنتمي إليها المرأة بموجب تعهد خطي يوقعان عليه ويثبت توافقهما على الرضوخ لقوانين الطائفة المذكورة[١] . ويعتبر كل عقد زواج يجريه رجل دين بين شخصين لا ينتميان إلى طائفته باطلاً إلاّ إذا كان يحمل تفويضاً بذلك من رئيس الطائفة الروحي التي ينتمي إليها أحد الزوجين .

٢ ـ اعتبار عقود الزواج الحاصلة في بلد أجنبي والمحتفل بها وفقاً للأشكال المتبعة في هذا البلد صحيحة[٢] . وعليه فإن عقود الزواج التي تعقد في الخارج وفقاً للقوانين المحلية معترف بها في لبنان ، علماً بأن على الشخص الذي يلحق عقد زواجه المدني بعقد ديني أن يختار بين العقدين عند تسجيل زواجه في البعثة . واختياره يحدد المرجع الذي يخضع له زواجه .

٣ ـ اعتبار الزواج المعقود في الخارج بالنسبة إلى أبناء الطوائف السنية والجعفرية تاماً بالإيجاب والقبول بحضور شاهدين ، إذا توافرت فيه جميع الشروط المنصوص عليها شرعاً ، كما أن زواج المسلم بغير المسلمة من أهل الكتاب صحيح يخضع للشروط والأصول المطلوبة لصحة الزواج وهي البلوغ والرشد والاختيار والإيجاب من الزوجة أو وكيلها والقبول من الزوج أو وكيله . والشاهدين قد يكونان غير مسلمين . إلاّ أنه يستحسن دفعاً للملابسات القانونية المتعارضة ، الأخذ بقاعدة (الضرورات تقدر بقدرها) ، على أن يزود كل ممثل في الخارج باستنابة خارجية تعطى له من المحاكم

---

(١) عملاً بالمادة /١٥/ من قانون ١٩٥١/٤/٢ المذكور .

(٢) عملاً بالمادة /٢٥/ من القرار رقم ٦٠/ل. ر تاريخ ١٩٣٦/٣/١٣ المتعلق بنظام الطوائف الدينية في لبنان .

الشرعية صاحبة الشأن في لبنان تخوله عقد الزواج[1] . ويشترط لصحة عقد زواج أبناء الطائفة الدرزية أن يكون الزوجان درزيين حائزين على أهلية الزواج المنصوص عليها في قانون الأحوال الشخصية الدرزية الصادر عام ١٩٤٨ وبإيجاب وقبول الفريقين مع عدم الموانع وبحضور شهود العقد . ويجري العقد أشخاص مكلفون بذلك من قبل شيخ العقل[2] .

أما بالنسبة إلى الزواج المعقود مدنياً بين أجنبي ولبنانية في سفارة أو قنصلية أجنبية في لبنان فإنه يعتبر صحيحاً كأنه عقد في البلاد التي تمثلها السفارة أو القنصلية . ولقد اعتبر رئيس هيئة الاستشارات في وزارة العدل في رده على استيضاح من المديرية العامة للأحوال الشخصية أن لا مبرر قانونياً يحول دون الاعتراف بصحة الزواج الذي عقدته امرأة لبنانية على مواطن سويسري في السفارة السويسرية باعتبار أن لهذه السفارة سلطة قانونية في هذا المجال وفقاً للتشريع السويسري والأعراف الدولية[3] .

ثانياً ـ قرارات تصحيح القيد

تنص المادة /٢١/ من المرسوم رقم ٨٨٣٧ تاريخ ١٩٣٢/١/١٥[4] على ما يلي : « لا يجوز تصحيح شيء مدرج في السجلات إلاَّ بمقتضى حكم من المحكمة الصلحية بحضور مأمور النفوس أو مندوبه فيما عدا الأحوال القابلة للتغيير كالصنعة والمذهب والدين وتغيير محل الإقامة وما شابه ذلك ، فهذه يجري تصحيحها من قبل دوائر النفوس دون ما حاجة إلى حكم محكمة » .

وعملاً بالمادة /١٧/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ التي منحت الموظفين

---

(١) راجع فتوى سماحة مفتي الجمهورية اللبنانية تاريخ ١٩٥٨/١٠/٦ الموزعة على البعثات اللبنانية في الخارج .

(٢) راجع فتوى سماحة شيخ عقل الطائفة الدرزية تاريخ ١٩٦٢/٤/٢٣ الموزعة على البعثات اللبنانية في الخارج.

(٣) راجع كتاب عبد المنعم البكار . المذكور . ص ١٠٣ ـ ١٠٥. إننا نعارض رأي رئيس هيئة الاستشارات لأن الاتجاه الدولي يستثني من صلاحيات البعثات عقد الزواج الذي يكون أحد طرفيه من مواطني الدولة المضيفة .

(٤) وهو المرسوم الذي أجري بموجبه إحصاء عام ١٩٣٢ .

الدبلوماسيين والقنصليين صلاحيات مأمور الأحوال الشخصية والقاضي الرجائي ، يقوم هؤلاء الموظفون بتصحيح قيود سجلات النفوس اللبنانية المتعلقة بمواطنين مقيمين في منطقة صلاحيتهم القنصلية وذلك بواسطة قرارات قنصلية يتخذونها(١) وتشمل ما يلي :

١ ـ **قرارات القيد المجدد** . ـ التي بيناها سابقاً والتي تتعلق بقيد لبنانيين لم يجر إدراج أسمائهم أو وقوعاتهم التي حدثت قبل ١٩٣٢/١/٣١ في سجلات النفوس اللبنانية .

٢ ـ **قرارات تصحيح الإسم والشهرة** . ـ إذا ثبت للقنصل اللبناني أن إسم صاحب العلاقة قد سجل خطأ في سجلات النفوس اتخذ قراراً بتصحيح هذا الإسم(٢) ، إلاّ أنه ليس له أن يقوم بإبدال الإسم إذا رغب صاحب العلاقة في ذلك ، فلا وجود لنص في التشريع اللبناني يجيز للمرء إبدال إسمه . وتحاشياً للأضرار التي قد تلحق بأشخاص يعرفون بإسم مختلف عن إسمهم المسجل في سجلات النفوس ، يجوز للقنصل اعتماد الصيغة التي توصلت إليها المحاكم اللبنانية باتخاذ قرار بإضافة عبارة المعروف بفلان بعد إسم صاحب العلاقة الأصلي .

٣ ـ **قرارات تصحيح محل وتاريخ الولادة وجنس المولود** . ـ قد يقع خطأ في تسجيل محل الولادة وتاريخها أو جنس المولود فيتخذ القنصل قراراً بإجراء التصحيح اللازم بعد تثبته من صحة ما تقدم به أصحاب العلاقة من مستندات وإثباتات .

٤ ـ **قرارات تصحيح الوضع العائلي وتاريخ الوفاة ومكانها** . ـ يمكن تصحيح الوضع العائلي لشخص ما من أعزب إلى متأهل ومن متأهل إلى أرمل أو مطلق بقرارات قنصلية بعد التثبت من صحة المعلومات والمستندات

---

(١) إن دور البعثات بالنسبة إلى الأحوال القابلة للتغيير الواردة في المادة /٢١/ المذكورة كتغيير الصفة ومحل الإقامة يقتصر على إحالة طلبات أصحاب العلاقة والمستندات الثبوتية المرفقة بها بعد تصديقها إلى دوائر الأحوال الشخصية بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين باستثناء حالة تغيير المذهب أو الدين التي تستوجب تنظيم محضر قنصلي بها كما سنرى لاحقاً .

(٢) وقد ينجم هذا الخطأ ، عن قيد خاطىء للإسم في وثيقة الولادة التي تنظمها البعثة استناداً إلى شهادة ميلاد محلية كتب فيها الاسم بالأجنبية .

المدلى بها . كما يمكن تصحيح أي خطأ ورد في تحديد مكان الوفاة أو تاريخها إذا أبرز صاحب العلاقة شهادة وفاة محلية أو أية مستندات ثبوتية أخرى تظهر مكان الوفاة الصحيح وتاريخها .

ثالثاً ـ محاضر تغيير الدين أو المذهب

تنص المادة /٤١/ من قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية في لبنان الصادر في ١٩٥١/١٢/٧ على ما يلي :

« كل طلب يختص بتغيير مذهب أو دين يرسل إلى قلم الأحوال الشخصية لتصحيح القيد يجب أن يكون مؤيداً بشهادة من رئيس المذهب أو الدين الذي يراد اعتناقه ومشتملاً على توقيع الطالب ، فيستدعيه موظف الأحوال الشخصية ويسأله بحضور شاهدين عما إذا كان يصر على طلبه . وفي حالة تأييد الطلب ينظم محضر بذلك على الطلب نفسه ويصحح القيد . وفي الخارج تجري هذه المعاملة لدى الدوائر القنصلية فتنقلها إلى دائرة النفوس في الحكومة اللبنانية للقيد »[1] .

يتقدم صاحب العلاقة إذن من البعثة اللبنانية التي يقيم في منطقتها ويصرح أمام القنصل بحضور شاهدين عن نيته في تبديل مذهبه أو عن قيامه بتبديل هذا المذهب أمام السلطات الدينية . ويبرز للقنصل شهادة من السلطة الدينية المختصة ، كرئيس الطائفة أو المحكمة الشرعية ، تثبت قبولها باختياره للدين أو المذهب الجديد .

ينظم القنصل محضراً بالواقعة يرفق به الشهادة الصادرة عن السلطة الدينية ويذكر فيه رقم سجل ومحل قيد صاحب العلاقة في لبنان ويحيله إلى وزارة الخارجية والمغتربين التي تحيله بدورها إلى دوائر الأحوال الشخصية[2] . وعلى القنصل التنبه إلى أنه ليس للوصي أن يغير دين الموصى عليه أو مذهبه قبل بلوغه سن الرشد .

---

(١) راجع كذلك المادة /١١/ من القرار رقم٦٠/ل .ر تاريخ ١٩٣٦/٣/١٣ المتعلق بنظام الطوائف الدينية .

(٢) راجع تعميم الخارجية اللبنانية رقم ٣/١ تاريخ ١٩٧٣/١١/١٤ وتعميمها رقم ٣/٧٥ تاريخ ١٩٦٩/٩/٩ ، ص ٧ .

رابعاً ـ التبنّي

لا يلحظ القانون اللبناني أحكاماً عامة تتعلق بالتبني ويقتصر دور البعثات اللبنانية في هذا المجال على إحالة الأوراق والمستندات التي يتقدم بها أصحاب العلاقة إلى المراجع المختصة في لبنان ، إلاَّ أن على الموظف القنصلي الإحاطة بالمعلومات التالية كي يتمكن من الإجابة عن الاستفسارات التي تقدم إليه في هذا المجال :

١ ـ لا وجود للتبني عند المسلمين وكل تبن يعتبر باطلاً ، استناداً إلى الآيتين الكريمتين : ﴿ . . . وما جعل أدعياءكم أبناءكم ذلكم قولكم بأفواهكم والله يقول الحق وهو يهدي السبيل ﴾ ، و﴿ ادعوهم لآبائهم هو أقسط عند الله . . . ﴾[١] .

٢ ـ أدخل قانون ١٩٥١/٤/٢ المتعلق بتحديد صلاحيات المراجع المذهبية للطوائف المسيحية والطائفة الإسرائيلية في مادته الرابعة موضوع التبني في اختصاص المراجع الدينية التي قامت بتحديد قواعده . وهي تشترط بشكل عام ما يلي :

(أ) أن لا يكون للمتبني ولد شرعي وقت التبني وأن يكون قد تجاوز الأربعين من العمر وأن يزيد عمره ١٨ سنة عن عمر المتبنى على الأقل .

(ب) موافقة المتبنى المميز ، وموافقة والديه أو وصيه إذا كان قاصراً .

(جـ) لا يمكن أن يتم تبني شخص واحد من قبل أكثر من واحد أو أكثر من زوجين .

(د) يعتبر باطلاً تبني الوالدين لأولادهم غير الشرعيين والأولياء لمن هم تحت ولايتهم والأوصياء لمن هم تحت وصايتهم .

٣ ـ تقدم دعوى التبني في لبنان إلى المحكمة الدينية المختصة وينفذ حكمها بقيده في سجلات النفوس . وإذا كان المتبني أجنبياً تقدم الدعوى أمام المحكمة الدينية أيا تكن طائفته .

---

(١) الآيتان ٤ و ٥ من سورة الأحزاب .

٤ ـ تنفذ في لبنان أحكام التبني الحاصلة في الخارج بعد إعطائها الصيغة التنفيذية ، ويتم قيدها في سجلات الأحوال الشخصية حتى ولو كانت هذه الأحكام مدنية[١].

---

(١) تجيز المادة /١١٨/ من قانون الأحوال الشخصية للطوائف الكاثوليكية التبني خارج المحاكم الكنسية .

الفصل الثالث

الوظائف القضائية ووظائف كتابة العدل

يقوم الموظفون القنصليون بممارسة بعض الوظائف القضائية كما يقومون بأنواع مختلفة من أعمال كتابة العدل .

النبذة الأولى

الوظائف القضائية

بعد زوال انظمة الامتيازات Capitulations التي تميزت ، كما أوضحنا عند دراستنا لها ، بالصلاحيات القضائية الواسعة التي تولاها القناصل ، انحصرت وظائفهم القضائية في مجالات ضيقة ذكرنا بعضها سابقاً ، ومنها الفصل في نزاعات البحارة واصدار القرارات الرجائية المتعلقة بالإرث والأحوال الشخصية ، وسنذكر الآن بعضها الآخر .

يقر القانون الدولي العام[1] والمعاهدات القنصلية[2] والاتفاقيات

---

(١) راجع : Zourek: «Le statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I., 1962 - 2, P. 402.

(٢) راجع مثلاً :
- الفقرة (١ - جـ) من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية .الأميركية - البريطانية لعام ١٩٥١ .
- الفقرة (٣) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٣٧/ من المعاهدة القنصلية التشيكية - الفرنسية لعام ١٩٦٩ .

القضائية[1] . والدولية[2] للبعثات القنصلية ، القيام ببعض الوظائف القضائية المهمة التي تتعلق بتبليغ الأوراق القضائية وغير القضائية ، والانابات القضائية ، وبعض المهام القضائية الأخرى .

الفقرة الأولى

تبليغ الأوراق القضائية وغير القضائية

Service of judicial and extra - judicial documents

يقوم الموظفون القنصليون بابلاغ الأوراق القضائية وغير القضائية كأوراق الدعاوى ومذكرات الحضور والجلب ومحاضر مخالفات السير والانذارات والاخطارات ، وغير ذلك من الأوراق التي تطلب دولهم منهم الاهتمام بتبليغها الى أشخاص مقيمين في منطقتهم القنصلية . وهم يقومون بهذه المهمة وفقاً لأحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ووفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة المضيفة[3] . وتحدد الاتفاقية الدولية لأصول المحاكمات المدنية التي عقدت في لاهاي بتاريخ ١٩٥٤/٣/١[4] والتي انضم لبنان اليها بموجب القانون رقم ٧٣/٣٣ تاريخ ١٩٧٣/١٢/٢٦ ، القواعد المتعلقة بابلاغ الوثائق القضائية وغير القضائية ودور البعثات الدبلوماسية والقنصلية في ذلك ، وهي تنص على طريقة رئيسية للتبليغ وطرق بديلة يمكن اتباعها عند توافر شروط معينة[5] .

---

(١) راجع مثلاً الاتفاقيات القضائية بين لبنان وكل من : بريطانيا لعام ١٩٢٢ ، وتركيا لعام ١٩٣٧ ، وسوريا لعام ١٩٥١ ، والأردن لعام ١٩٥٤ ، والكويت لعام ١٩٦٨ ، وبلجيكا لعام ١٩٦٤ ، وتونس لعام ١٩٦٨ ، وإيطاليا لعام ١٩٧٢ .

(٢) راجع :
- المادة /٩/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- الفقرة (١٠) من المادة /٥/ من اتفاقية فيينا القنصلية لعام ١٩٦٣ .

(٣) راجع الفقرة /١٨/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥/ من مشروعها القنصلي :
U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 8.

(٤) حلت هذه الاتفاقية محل اتفاقية لاهاي لأصول المحاكمات المدنية التي عقدت في ١٩٠٥/٧/١٧ ، التي حلت بدورها محل اتفاقية لاهاي لعام ١٨٩٦ . وعقدت في لاهاي اتفاقيتان جديدتان للحلول محل اتفاقية عام ١٩٥٤ ، تتعلق الأولى بتبليغ الأوراق القضائية وغير القضائية وقد عرضت للتوقيع في ١٩٦٥/١١/١٥ ، وتتعلق الثانية بالإنابات القضائية وقد عرضت للتوقيع في ١٩٧٠/٦/١٠ ، ولم ينضم لبنان إليهما حتى الآن .

(٥) Dalloz: «Droit Int.», P. 543.

أولاً - الطريقة الرئيسية للتبليغ[1]

يتم تبليغ الوثائق في القضايا المدنية والتجارية[2] بناء على طلب منظم باللغة الرسمية للدولة المضيفة يوجهه قنصل الدولة طالبة التبليغ إلى المرجع المختص في الدولة المضيفة . ويتضمن الطلب اسم السلطة التي صدرت عنها الوثائق ، وأسماء الفرقاء وصفتهم وعنوان المرسل إليه ونوع الوثائق المطلوب تبليغها[3] ، ويرفق بالطلب نسختان من الأوراق الواجب تبليغها ، منظمة بلغة الدولة المضيفة أو مرفقة بترجمة إلى هذه اللغة .

ويجري التبليغ بواسطة السلطة المختصة في الدولة المضيفة ، وفقاً لقوانين هذه الدولة . ويتم اثباته بايصال موقع من المرسل اليه أو بافادة من السلطة المختصة بأن التبليغ قد تم بتسليم الأوراق اليه . ويودع الايصال او الافادة لدى البعثة مع نسخة الوثيقة التي تم تبليغها . ولا يحق للدولة المضيفة رفض تنفيذ التبليغ الا اذا اعتبرته ماساً بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام . وتسوّى بالطرق الدبلوماسية جميع الصعوبات التي قد تنجم عن طلب التبليغ .

ويحق لأية دولة متعاقدة ان تطلب من الدول المتعاقدة الأخرى ان يتم التبليغ بالطرق الدبلوماسية ، أي بحصر تقديم طلبات التبليغ بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية[4] .

---

(١) راجع المواد /١/ إلى /٥/ من الاتفاقية .

(٢) وتتبع الطرق عينها في تبليغ الأوراق الجزائية إذا وجد اتفاق بين الدولتين أو إذا لم تعارض ذلك قوانين الدولة التي يطلب منها التبليغ .

(٣) وعند تبليغ حكم جزائي يضاف إلى هذا وصف الجريمة المرتكبة .

(٤) وكثيراً ما تنص الاتفاقات القضائية الثنائية على أن يتم التبليغ بالطرق الدبلوماسية . راجع مثلاً :

- المادة /٣٦/ من الاتفاق القضائي بين لبنان وإيطاليا الموقع في بيروت في ١٩٧٠/٧/١٠ والمجاز إبرامه بالقانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٢٥٧ تاريخ ١٩٧٢/٥/١٧ .
- الماده الأولى من الاتفاق القضائي اللبناني التونسي الموقع في ١٩٦٤/٣/٢٨ والمجاز إبرامه بالقانون رقم ٦٨/٣٨ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠ .
- المادة الثالثة من الاتفاق القضائي بين لبنان والكويت الموقع في ١٩٦٣/٧/٢ والمجاز إبرامه بالمرسوم رقم ٩٧٩٥ تاريخ ١٩٦٨/٥/٤ .

ثانياً ـ الطرق البديلة للتبليغ[1]

يمكن عند وجود اتفاق بين دولتين او عند عدم معارضة قوانين الدولة المضيفة ، أن يتم التبليغ بطريقة من الطرق الآتية :

١ ـ بقيام أصحاب العلاقة باجراء التبليغات مباشرة بواسطة المباشرين أو الموظفين المختصين في بلد المقصد .

٢ ـ بالاتصال المباشر بين السلطات المختصة في كلتا الدولتين، كأن تتم اجراءات التبليغ مباشرة بين الدوائر القضائية المتماثلة أو بواسطة محاكم الدرجة الأولى التي يقيم في منطقتها المطلوب تبليغه . ويتم التبليغ عادة وفقاً لقوانين الدولة التي يطلب منها اجراؤه ، إلا إذا رغبت الدولة طالبة التبليغ في إجرائه على وجه معين ، بشرط أن لا يتعارض مع النظام العام للدولة التي يطلب منها التبليغ[2] .

٣ ـ بإرسال الوثائق إلى أصحاب العلاقة الموجودين في الخارج مباشرة بواسطة البريد[3] . ونشير في هذا المجال الى أن المادة /٤١٣/ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني الجديد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦[4] تنص على ما يلي :

« إذا كان التبليغ موجهاً إلى شخص مقيم في بلد أجنبي فيتم بكتاب مضمون مع علم بالوصول أو بمقتضى القواعد المقررة في القانون المحلي .

وإذا تعذر التبليغ بعد استنفاد الطرق المقررة في القانون المحلي جاز

---

(١) راجع الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٥٤ والمادتين ٦ و٧ منها .

(٢) راجع :

ـ المادتين ٢٤ و٢٥ من الاتفاق القضائي اللبناني ـ الأردني المعقود في بيروت في ١٩٥٣/٨/٣١ والمصدق بالقانون الصادر في ١٩٥٤/٤/٦ .

ـ المادتين ٢٤ و٢٥ من الاتفاق القضائي اللبناني السوري الموقع في دمشق في ١٩٥١/٢/٢٥ والمصدق بالقانون الصادر في ١٩٥١/١٠/٢٧ .

(٣) راجع المادة /٢٦/ من الاتفاق القضائي اللبناني ـ الأردني لعام ١٩٥٤ والمادة /٢٧/ من الاتفاق القضائي اللبناني ـ السوري لعام ١٩٥١ .

(٤) المنشور في ملحق الجريدة الرسمية اللبنانية رقم ٤٠ تاريخ ١٩٨٣/١٠/٦ . وقد حلت المادة /٤١٣/ هذه مكان المادة /٣٦٢/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السابق لعام ١٩٣٣ الذي يستمر ساري المفعول حتى ١٩٨٥/١/١ تاريخ دخول القانون الجديد حيز التنفيذ .

للمحكمة ان تعتبر الشخص الموجه اليه التبليغ مجهول المقام فيجري تبليغه بالطرق الاستثنائية ».

واعتبرت محكمة بداية بيروت التجارية إستناداً إلى نص المادة /٣٦٢/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السابق والمشابهة للمادة/٤١٣/ الجديدة ، أن « إبلاغ الاستحضار إلى الشركة المدعى عليها المقيمة في سويسرا بواسطة الكتاب المضمون هو صحيح ولا يجب اجراء التبليغ بواسطة الهيئات الرسمية إذ أنه من المعلوم في حقل القانون الدولي الخاص ان المحكمة الناظرة في نزاع معين تطبق قوانين بلادها لجهة الأصول الواجب اتباعها لجهة كيفية إجراء التبليغات في الخارج »[١] .

٤ ـ بإجراء التبليغات بواسطة الوكلاء الدبلوماسيين او القنصليين للدولة الراغبة في التبليغ . ولا يمكن للدولة المضيفة أن ترفض هذا الشكل من التبليغ إذا تعلق بتبليغ وثيقة ، دون إكراه ، إلى أحد مواطني الدولة صاحبة الطلب . وتقوم البعثات باستدعاء مواطنيها لتبليغهم الأوراق القضائية كتاريخ جلسة محاكمة أو نص حكم صادر بحقهم أو إنذار موجه إليهم . . . ويقوم أصحاب العلاقة بالتوقيع على المستند أمام القنصل إشارة لتبلغهم إياه أو يرفضون ذلك فيشير القنصل إلى ذلك في كتابه الجوابي . وغالباً ما تنص الاتفاقات القضائية على مهمة البعثات هذه[٢] .

الفقرة الثانية

الإنابات القضائية وبعض المهام القضائية الأخرى

للبعثات القنصلية أحياناً دور في تنفيذ الانابات القضائية الخارجية ، كما تقوم بمهام قضائية أخرى تتعلق باسترداد المجرمين وبالتوفيق أو التحكيم بين مواطنيها المتنازعين .

---

(١) راجع قرار المحكمة رقم ٤٩٣/٧٢١ تاريخ ١٩٦٩/١٢/٢٣ . مجموعة اجتهادات شاهين حاتم ، الجزء ١١٥ ، ١٩٧١ ، ص ٥٣ .

(٢) راجع مثلاً :
- الفقرة (٢) من المادة /٣٦/ من الاتفاق القضائي بين لبنان وإيطاليا لعام ١٩٧٢ .
- الفقرة (٢) من المادة الأولى من الاتفاق القضائي بين لبنان وتونس لعام ١٩٦٨ .
- المادة /٤/ من الاتفاق القضائي بين لبنان والكويت لعام ١٩٦٨ .

أولا ـ الإنابات القضائية

الإنابة القضائية طلب توجهه سلطة قضائية إلى سلطة قضائية أخرى من أجل اتخاذ تدبير من تدابير التحقيق القضائي كالإستماع إلى الشهود أو إجراء تحقيق أو تفتيش منزلي . . . وقد تكون السلطة القضائية المنابة سلطة أجنبية إذا تعلق الأمر باستقصاء البينة في بلاد أجنبية . وفي هـذه الحالـة يتم الاستقصاء وفقاً للقانون المحلي الأجنبي ، إلا أنه يبقى صحيحاً إذا ما جرى وفقاً لقانون الدولة التي صدرت الإنابة عنها .

والانابات الخارجية نوعان : الإنابات الموجهة إلى السلطات الأجنبية والإنابات الموجهة إلى البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدولة المصدرة للإنابة .

١ ـ الإنابات القضائية الموجهة إلى السلطات الأجنبية[1] Letters Rogatory . ـ بموجب المادة الثامنة من إتفاقية لاهاي لعام ١٩٥٤ المتعلقة بأصول المحاكمات المدنية يحق للسلطة القضائية في أية دولة متعاقدة وفي القضايا المدنية والتجارية[2] أن تتوجه وفقاً لأحكام تشريعها إلى السلطة المختصة في احدى الدول المتعاقدة الأخرى باستنابة قضائية .

وترسل الإنابة القضائية من وزارة العدل إلى وزارة الخارجية التي ترسلها بدورها إلى بعثاتها في الخارج ، ويحولها قنصل الدولة صاحبة الطلب الى المرجع الذي تعينه الدولة المقدم إليها . ويتم تحرير الطلب بلغة هذه الدولة الأخيرة أو بلغة تتفق عليها الدولتان ، أو ترفق به ترجمة مصدقة له .

ويقوم المرجع القضائي بتنفيذ الإنابة وفقاً لإجراءات قانونه المحلي . وله ان يستعمل وسائل الإكراه عينها التي ينص عليها هذا القانون . وليس للدول الأطراف في إتفاقية لاهاي المذكورة أن ترفض تنفيذ الإنابة إلا إذا ثبت لها عدم صحة المستند ، أو إذا كان تنفيذ الإنابة يخرج عن صلاحية سلطاتها القضائية . أما إذا كان تنفيذها يعود إلى مرجع قضائي آخر فيها فعليها إحالتها

---

(١) راجع المواد /٨ ـ ١٤/ من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٥٤ المذكورة .

(٢) وتطبق الأحكام عينها على القضايا الجزائية إذا وجد اتفاق بين الدولتين أو إذا لم تمانع في ذلك قوانين الدولة التي وجهت إليها الاستنابة .

إليه . ويمكن الإمتناع عن تنفيذ الإنابة إذا كان في هذا مس بالسيادة أو بالنظام العام للدولة المنابة . أما بالنسبة إلى الدول غير الأطراف في الاتفاقية فإنها غير ملزمة بتنفيذ الإنابة إلا في حال وجود اتفاق قضائي يلزمها بذلك . وعدم إلزامية الإنابة يعود إلى مبدأ سيادة الدولة واستقلالها .

وتعيد الدولة المضيفة إلى البعثة القنصلية المستند المثبت لتنفيذ الإنابة أو تعلمها بالأسباب التي حالت دون التنفيذ . وتسوّى بالطرق الدبلوماسية الصعوبات التي قد تنشأ في هذا المجال .

ويحق للدول ان تطلب حصر تقديم طلبات الإنابات بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية وهي الطريقة الأكثر اتباعاً في الوقت الحاضر[1] ، كما أن لها أن توقع اتفاقيات مع دول أخرى تجيز تبادل الإنابات مباشرة بين السلطات القضائية المختصة ، وهذا ما فعله لبنان في الاتفاقيات التي عقدها مع العديد من الدول[2] .

٢ ـ الإنابات القضائية الموجهة إلى البعثات الدبلوماسية والقنصلية[3] Commissions . ـ تفضل مجموعة دول الـ Common Law[4] وبعض الدول الأخرى أن تقوم بعثاتها بتنفيذ الإنابات القضائية مباشرة نظراً لما يحققه ذلك من سرعة ، ولكون هذه البعثات تطبق في تنفيذ الإنابة القانون عينه الذي تطبقه السلطة التي أصدرتها بينما تطبق الدولة المضيفة قوانينها المحلية[5] . ففي بريطانيا مثلاً يقوم القناصل البريطانيون بتكليف من المحاكم البريطانية

---

(١) راجع : ـ المادة السابعة من الاتفاق القضائي بين لبنان والكويت لعام ١٩٦٨ .
ـ المادة السادسة من الاتفاق القضائي بين لبنان وتونس لعام ١٩٦٨ .
ـ المادة الرابعة من الاتفاق القضائي بين لبنان وإيطاليا لعام ١٩٧٢ .
- B.D.I.L., Vol. 8, phase 1, P. 274.

(٢) راجع : ـ المواد من ٣١ إلى ٣٥ من الاتفاق القضائي بين لبنان وسوريا لعام ١٩٥١ .
ـ المواد من ٣١ إلى ٣٥ من الاتفاق القضائي بين لبنان والأردن لعام ١٩٥٤ .

(٣) راجع المادة /١٥/ من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٥٤ ، المذكورة .

(٤) وهي الدول التي يرتكز نظامها القانوني على العرف والسابقة القضائية في الدرجة الأولى كالولايات المتحدة وبريطانيا وغيرهما من الدول الانكلوسكسونية .

(٥) راجع الفقرة (١٩) من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /٥/ من مشروعها القنصلي :
- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 9.

وبعد أخذ موافقة وزير الخارجية[1] بسماع الشهادة وتدوينها[2] . وفي الولايات المتحدة تنيب المحاكم الفدرالية القناصل الأميركيين بأخذ شهادة مواطنين مقيمين في منطقتهم القنصلية بعد أدائهم اليمين القانونية[3] . وفي فرنسا تجيز القوانين وبعض المعاهدات القنصلية التي عقدتها هذه الدولة تكليف بعثاتها إجراء التحقيقات والاستماع إلى الشهود في بعض الحالات[4] .

ويحق للدولة أن تنيب بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية باجراء التحقيقات وأخذ الإفادات والاستماع الى الشهود ، شرط أن لا يتم ذلك قسراً ، وذلك في حالتين :

(أ) إذا ورد نص في معاهداتها المعقودة مع الدول الأخرى يجيز لبعثاتها القيام بهذه المهمة .

(ب) إذا لم تعارض الدولة المضيفة ذلك . ولكن الدول المضيفة تعارض غالباً قيام البعثات الأجنبية فيها بإجراء تحقيق مع أشخاص يقيمون في أراضيها أو باستدعائهم للاستماع إلى شهاداتهم ، خاصة إذا كان هؤلاء من مواطني هذه الدولة ، إذ تعتبر ذلك خرقاً لسيادتها وتفضل إستنابة محاكمها للقيام بالمطلوب[5] .

ثانياً ـ المهام الأخرى

يقوم القناصل أحياناً بمهام قضائية أخرى متنوعة كتلك المتعلقة باسترداد المجرمين وبالتوفيق والتحكيم بين مواطنيهم .

١ ـ **إسترداد المجرمين Extradition** . ـ الإسترداد عقد تسلم دولة بموجبه شخصاً متهماً أو محكوماً بجرم اقترفه خارج أراضيها الى دولة أخرى

(١) يجب أخذ هذه الموافقة في حال عدم وجود نص في معاهدة يخول هؤلاء القناصل تنفيذ الانابة بأنفسهم .

(٢) راجع : - B.D.I.L., Vol. 8, phase 1, PP. 872 - 873.

(٣) راجع : - Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 581 - 582.

- Stuart: «Practice», P. 341.

(٤) Dalloz: «Droit Int.», PP. 545 - 546.

(٥) راجع : - Moore: «Digest», Vol. 5, P. 12.

- Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 585 - 586.

ذات اختصاص في محاكمته ومعاقبته ، بناء على طلب من هذه الأخيرة . ويتم تقديم الطلب بواسطة البعثات الدبلوماسية[1] . ويمكن أن يتم تقديمه بواسطة البعثات القنصلية في حالتين : وجود معاهدة بين الدولتين تجيز ذلك[2] ، وعدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة طالبة الاسترداد في الدولة التي يطلب منها استرداد المجرم .

وتحدد الاتفاقات القضائية الشروط الموضوعية والشكلية لاسترداد المجرمين . وتقوم السلطة القضائية في البلد الطالب للاسترداد بإعداد ملف الاسترداد وترفعه إلى وزير العدل الذي يرسله بدوره الى وزير الخارجية فيحيله إلى البعثة المختصة في الخارج فتودعه وزارة خارجية الدولة المضيفة مرفقاً بمذكرة منها . ويجب أن يتضمن الملف معلومات وافية عن هوية المطلوب وجنسيته ومذكرة التوقيف أو نص الحكم الصادرين عن السلطة المختصة والمظهرين لنوع الجريمة والمادة التي يعاقب بموجبها .

وتقوم السلطة القضائية في البلد المطلوب منه الاسترداد بدراسة الطلب وتقدير شرعيته وجديته وترفع نتيجة دراستها إلى السلطة الإدارية التي تتخذ القرار بقبول الطلب أو رفضه ، فإذا وافقت عليه قامت بإصدار قرار يتخذ عادة شكل مرسوم مبني على اقتراح وزير العدل يحال إلى وزارة الداخلية لتنفيذه .

٢ ـ التوفيق والتحكيم بين مواطني الدولة الموفدة **Conciliation and Arbitration** . ـ كثيراً ما يقوم مواطنو الدولة الموفدة بعرض مشاكلهم ونزاعاتهم على قنصل بلادهم فيقوم بالتوسط وبذل المساعي الحميدة من أجل حلها . ويتوقف نجاحه في ذلك على سعة اطلاعه وقوة شخصيته وحكمته وثقافته القانونية وثقة مواطنيه به . وتذهب بعض الدول الى حد

---

(١) راجع :
ـ المادة /٢١/ من الاتفاق القضائي بين لبنان وإيطاليا لعام ١٩٧٢ .
ـ المادة /٨/ من اتفاق استرداد المجرمين بين لبنان والكويت لعام ١٩٦٤ .
ـ المادة /٢٨/ من الاتفاق القضائي بين لبنان وتونس لعام ١٩٦٨ .
ـ المادة /٧/ من اتفاق تسليم المجرمين بين لبنان وبلجيكا لعام ١٩٦٤ .

(٢) - Dalloz: Droit Int», P. 545, parag. 131.

تخويل قناصلها التحكيم في المنازعات المختلفة التي تعرض عليهم ، خاصة في المسائل التجارية[1] .

وبينما يقصر بعضها صلاحية القناصل هذه على النزاعات التي تنشأ بين مواطنيهم يتيح لهم بعضها الآخر الفصل في النزاعات التي يكون أحد طرفيها من المواطنين . وفي جميع الحالات لا يمكن للقناصل القيام بدور الموفق أو المكلف بالتحكيم إلا في حالتين : وجود نص في معاهدة يخولهم ذلك ، وعدم معارضة قوانين الدولة المضيفة لهذا الدور[2] .

النبذة الثانية

وظائف كتابة العدل

تنص المادة الأولى من نظام الكتاب العدل في لبنان[3] على ما يلي :

« إن الأسناد التي يريد المتعاقدون إعطاءها ، أو يجب بحكم القانون إعطاؤها الصفة الرسمية الملازمة لإسناد السلطة العامة ، يصادق عليها في أراضي الجمهورية اللبنانية ضابطة عموميون مكلفون إثبات تاريخها وحفظها وإعطاء صور عنها وفقاً لأحكام هذا المرسوم الاشتراعي . إن هؤلاء الضابطة العموميين المرتبطين بوزارة العدل يمارسون وظائفهم بصفة كتاب عدل . . . » .

يتبين من هذا النص مدى أهمية أعمال كتابة العدل التي تعطي

---

(١) تنص الفقرة (١٦) من المادة /٦٤/ من القانون المصري رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ مثلاً على قيام القناصل المصريين « بالحكم بصفة محكمين متى رفع الأمر إليهم في المنازعات القائمة بين المصريين الموجودين في دوائر اختصاصهم شرط تنازل الخصوم عن مشارطة التحكيم وعن طرق الطعن في الحكم وأن يرخصوا لعضو بعثة التمثيل القنصلي بأن يعمل كحكم مفوض إليه بالصلح غير مقيد في عمله بالاجراءات والقواعد القانونية » . كما تنص الفقرة (١٥) من المادة عينها على أن « يفض القناصل المنازعات بين المصريين أو بينهم وبين الأجانب متى طلب منهم ذلك » . راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » . المذكور . حاشية ص ٥١٨ .

(٢) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». R.C.A.D.I., 1962 - 2, PP. 406 - 407.

(٣) المرسوم الاشتراعي رقم ٧٦ الصادر في ١٩٤٠/١٢/٧المعدل بالقانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٦٥٤ تاريخ ١٩٧٩/١/١٧ .

للمستندات الصفة الرسمية مع ما يلازم ذلك من فاعلية في التنفيذ وقوة في الاثبات[1] .

ولم يشذ القانون اللبناني عن القوانين الأخرى في منحه الموظفين القنصليين صفة الكتاب العدل[2] وتخويلهم القيام بمهامهم لما في ذلك من تسهيل لأعمال المغتربين . فما هي القواعد التي ترعى قيامهم بأعمال كتابة العدل عل الصعيدين الدولي واللبناني ؟ وما هي أعمال كتابة العدل التي يقوم بها الموظفون القنصليون اللبنانيون .

الفقرة الأولى

القواعد العامة لقيام الموظفين القنصليين بأعمال كتابة العدل

قلما تخلو معاهدة قنصلية من نص على المهام القنصلية المتعلقة بأعمال كتابة العدل[3] ، وقد نصت الفقرة السادسة من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية على هذه المهام إلا أنها علقت ممارستها على عدم معارضة قوانين الدولة المضيفة لذلك . وعلى الرغم من ندرة الـدول التي تمنع البعثات القنصلية العاملة لديها من القيام بمهام كتابة العدل ، فإن غالبية

---

(١) تنص المادة /١٤/ من نظام الكتاب العدل على ما يلي :

« إن القوة الثبوتية للأسناد التي ينظمها الكاتب العدل هي ذات القوة الملازمة للأسناد الرسمية ضمن الشروط المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية » .

(٢) راجع المادة /١٧/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ ، المذكورة .

(٣) راجع مثلاً :

- الفقرة (٢) من المادة /٢٠/ من المعاهدة اللبنانية-اليونانية لعام ١٩٤٨ .
- الفقرة (١ ـ أ ، ب) من المادة /١٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ البريطانية لعام ١٩٥١ .
- المادة /١٦/ من المعاهدة القنصلية الصينية ـ السوفياتية لعام ١٩٥٩ .
- المادة /١٩/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية ـ النمساوية لعام ١٩٦٠ .
- الفقرة (٥) من المادة /٧/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٤ .
- الفقرة (٢) من المادة /٣٠/ من المعاهدة القنصلية الأميركية ـ الفرنسية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /٣١/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ السوفياتية لعام ١٩٦٦ .
- المادة /١٥/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام ١٩٦٧ .
- المادتين ٣٢ و٣٣ من المعاهدة القنصلية الفرنسية ـ التشيكية لعام ١٩٦٩ .

الدول تجمع ، بصفتها دولاً مضيفة ، على قواعد معينة تحدد الإطار العام لممارسة هذه المهام ، وتترك لقوانين الدولة الموفدة تحديد القواعد الأخرى الإضافية المتعلقة بدقائق الممارسة .

أولاً ـ القواعد الدولية العامة لممارسة الموظفين القنصليين أعمال كتابة العدل

يمكن تلخيصها بالأمور التالية :(١)

١ ـ ما تشمله أعمال كتابة العدل. إنها تشمل:

(أ) **أعمالاً تنظم بين الأحياء** تشمل تنظيم أو تصديق أو حفظ أو إعطاء تاريخ صحيح للأعمال الآتية : الإقرارات والعقود والوكالات وصور طبق الأصل وترجمة المستندات . . .

(ب) **اعمالاً تنتج آثارها بعد الموت** كتنظيم الوصايا والتصديق عليها وحفظها . . .

---

(١) راجع كتاب الدكتور محمد طلعت الغنيمي : «الأحكام العامة في قانون الأمم»، المذكور ص ٨٢٧ ـ ٨٢٨ . والفقرة /١١/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي :

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 7.

راجع كذلك :

- Dalloz: «Droit Int»., PP. 550 - 552.
- Sen, B: «Handbook», PP. 238 - 239.
- Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 839 - 851.
- Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 573 - 604.
- B.D.I.L., Vol. 8, phase 1, PP. 267 - 270.
- Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I., 1962 - 2, PP. 398 - 399.
- Maresca, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matiére de Droit Privé», R.C.A.D.I., 1971 - 3, PP. 157 - 159.
- El Ganzoury:«Consular Relations and Unrecognized Regimes», Revue Egyptienne de Droit Int., Vol. 34, 1978, PP. 115 - 119.
- Lee: «Consular Law», PP. 164 - 167.

٢ ـ ما يحدد الإطار القانوني للأعمال القنصلية المتعلقة بكتابة العدل تحدده :

(أ) **قوانين الدولة الموفدة** التي تحدد أنواع الأعمال وكيفية إجرائها والشروط الموضوعية والشكلية التي تجب مراعاتها عند تنظيمها بحيث تأتي صحيحة تنتج آثارها القانونية مباشرة في أراضيها دون حاجة إلى إعطائها الصيغة التنفيذية .

(ب) **قوانين الدولة المضيفة** التي تعين الأعمال التي يجوز للبعثات القيام بها ، وهي تخرج غالباً من صلاحيات البعثات كل ما يتعلق بعقار يقع في أراضيها أو بحق عقاري من هذا النوع ، وتحدد الإجراءات الواجب اتباعها لكي تنتج هذه الأعمال آثارها القانونية .

(جـ) **المعاهدات المعقودة بين الدولتين الموفدة والمضيفة** والتي قد تكتفي بايراد نص عام على حق الموظف القنصلي في القيام بأعمال كتابة العدل أو تقوم بتحديد الأسس والقواعد الواجب اتباعها في ممارسة هذه الأعمال .

٣ ـ ما يحدد اختصاص الموظفين القنصليين في ممارسة أعمال كتابة العدل تحدّده :

(أ) **جنسية أصحاب العلاقة** .ـ الأصل هو أن يقوم الموظف القنصلي بأعمال كتابة العدل التي يكون جميع أطرافها من مواطنيه ، أو التي يكون أحد أطرافها من مواطنيه حتى ولو كان الطرف الآخر من مواطني الدولة المضيفة . إلا أن بعض الدول كالولايات المتحدة تجيز لبعثاتها القنصلية القيام بأعمال كتابة العدل التي يطلبها مواطنو دول أخرى صديقة تربطها بها علاقات دبلوماسية او قنصلية اذا لم يكن لهذه الدول بعثات في الدولة المضيفة وتعذر إجراء الأعمال أمام سلطات هذه الدولة المختصة .

(ب) **آثار التصرفات القانونية** .ـ يحق للموظف القنصلي القيام بأعمال كتابة العدل بقطع النظر عن جنسية أصحاب العلاقة اذا كانت التصرفات القانونية تنتج آثارها في الدولة الموفدة . أما إذا تعلقت هذه التصرفات بعقار موجود في الدولة المضيفة أو بحقوق عقارية فيها فإن غالبية الدول تمنع الموظف

القنصلي من تنظيم العمل مهما تكن جنسية المتعاقدين .

(جـ) المنطقة القنصلية . - ينحصر اختصاص الموظف القنصلي في القيام بأعمال كتابة العدل في منطقته القنصلية ، وله أن يجري هذه الأعمال في داخل البعثة أو خارجها أو على ظهر السفن والطائرات التي تحمل جنسية دولته والموجودة في هذه المنطقة الا ان ليس له أن ينتقل إلى خارج منطقته القنصلية لإجراء هذه الأعمال ، علماً بأنه لا يشترط أن يكون أصحاب العلاقة من المقيمين الدائمين في هذه المنطقة وإنما يكفي أن يكونوا فيها عند تنظيمها .

٤ - **قيمة أعمال كتابة العدل المنظمة في الدولة المضيفة أمام الكتاب العدل المحليين.** - إنها تعتبر وفقاً لقوانين هذه الدولة ، صحيحة ، لأن هذه الأعمال تنظم أصلاً وفقاً للشكل الذي يحدده قانون مكان تنظيمها Lex loci . فالوكالة المنظمة وفقاً للقانون الألماني مثلاً صحيحة باعتبار أن الوكالة من العقود الرسمية التي تخضع من حيث الشكل الى قانون المحل الذي نظمت تحت ظله[1] . إلا أن هذه الأعمال لا تنتج مفاعيلها في الدول الأخرى الا بعد تصديقها من وزارة خارجية الدولة المنظمة فيها ومن بعثة الدولة التي ستستعمل فيها ، أو من بعثة الدولة التي نظمتها الموجودة في الدولة التي ستستعمل فيها ، وأخيراً من وزارة خارجية هذه الدولة الأخيرة .

٥ - **ليس للموظف القنصلي أن يرفض القيام بأعمال كتابة العدل،** أو أن يطلب من أصحاب العلاقة تنظيمها أمام الكتاب العدل المحليين الا اذا وجد أن العمل يخرج عن اختصاصه ، أو في حالات استثنائية كتعذر انتقاله الى مكان اقامة أصحاب العلاقة او تعذر انتقالهم إلى البعثة ، أو إذا كان أصحاب العلاقة يجهلون اللغة التي تنظم بها البعثة المستندات او يرغبون في استعمال اللغة المحلية .

٦ - **إن أعمال كتابة العدل هي أعمال إدارية لا صفة سياسية لها .** ولا تشكل

---

(١) راجع قرار محكمة استئناف بيروت التجارية رقم ١١٥٧ تاريخ ١٩٦٤/٧/٢٣ (دعوى دملر بنز / أبو هنود) . مجموعة اجتهادات حاتم ، الجزء ٥٧ ، ١٩٦٥ ، ص ٦٤ .

هذه الأعمال ، إذا تعلقت بمستندات صادرة عن دول أو حكومات غير معترف بها ، إعترافاً بهذه الدول والحكومات[1] .

ثانياً ـ القواعد الإضافية المتعلقة بممارسة الموظفين القنصليين اللبنانيين اعمال كتابة العدل

إضافة إلى القواعد العامة التي تجب مراعاتها عند ممارسة أعمال كتابة العدل من قبل أية بعثة دبلوماسية أو قنصلية مهما تكن جنسيتها ، تحدد الدول قواعد اضافية خاصة تنظم ممارسة بعثاتها لهذه الأعمال . ونورد فيما يلي على سبيل المثال القواعد التي تطبقها البعثات اللبنانية في هذا المجال .

يقوم الموظفون القنصليون اللبنانيون عند ممارسة أعمال كتابة العدل بمراعاة الأحكام عينها التي يراعيها الكتاب العدل في لبنان والتي نص عليها نظامهم المذكور وهذه الأحكام تفرضها الطبيعة الخاصة للأسناد التي ينظمها الكتاب العدل نظراً لصفتها الرسمية وفاعليتها الحقوقية وقوتها التنفيذية والثبوتية . وتجمل هذه الأحكام بالآتي[2] :

١ ـ على الموظف القنصلي مراعاة الشروط الأساسية التالية قبل مباشرته تنظيم السند

أ ـ التثبت من هوية المتعاقدين . ـ إذا كان الموظف القنصلي يعرف المتعاقدين شخصياً يذكر ذلك في السند باضافة عبارة « المعروف مني شخصياً » إلى اسم صاحب العلاقة ، وإلا كان عليه أن يطلب منهم إبراز تذاكر هويتهم أو جوازات سفرهم . فإذا تعذر عليهم ذلك ، طلب منهم إحضار شاهدين بالغين ومعروفين ومتمتعين بحقوقهما المدنية ، يعرّفان بهم . ويشترط أن لا يكونا من أزواج المتعاقدين أو خدمهم أو أسلافهم أو ذريتهم

---

(١) راجع قضية :
Re Alexandravicus Estate, U.S. Superior Court of New Jersey Appellate Division, April 17, 1964, Int. Law Reports, Vol. 35, 1967, PP. 51 - 57.

(٢) راجع محاضرة السفير خليل حداد : « أصول المعاملات القنصلية وأسس تنظيمها » . دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء ١٧ ، مجلس الخدمة المدنية ، بيروت ١٩٧٣ ، ص ٨٠ ـ ٨٣ .

وأن لا يكونا مصابين بعاهة البكم أو الصم ويشار الى ذلك في السند[1] .

ب ـ التحقق من أهلية المتعاقدين وصفتهم القانونية. ـ ينبغي أن يتحقق الموظف القنصلي من أهلية المتعاقدين ومن قبولهم الحر باجراء التصرف ، وعليه التحقق من صفة الوكيل المتعاقد نيابة عن موكله، ومن سلطته فيطلب منه إبراز الوكالة للاطلاع عليها وعلى الصلاحيات الممنوحة له بموجبها وللتأكد من استيفائها الشروط القانونية والشكلية والموضوعية . وعليه كذلك التحقق من صفة أي شخص يقوم بتنظيم السند إستناداً إلى هذه الصفة ومن الصلاحيات المخولة له كالوارث والشريك وممثل الشركة أو الجمعية ، ويتم ذلك عن طريق إبراز إفادات تثبت صلاحيتهم ، ويشار الى ذلك في متن السند[2] .

جـ ـ إذا جهل الموظف القنصلي لغة المتعاقدين كان عليه تلقي تصريحاتهم بواسطة مترجم يقسم أمامه اليمين القانونية على أنه سيقوم بالترجمة بشكل صحيح ويوقّع هذا المترجم على السند ، مع العلم انه يستحسن في هذه الحالة الطلب من أصحاب العلاقة تنظيم السند أمام الكاتب العدل المحلي الذي يجيد لغتهم ثم تقوم البعثة بالتصديق عليه بعد تصديقه من وزارة خارجية الدولة المضيفة .

٢ ـ على الموظف القنصلي أن يراعي كذلك عند تنظيمه السند الشروط الشكلية الآتية :

أ ـ تحرير السند. ـ يحرر السند بالعربية أو بالفرنسية بخط واضح دون شطب أو إضافة او تحشية ويشار في هامشه الى أية كلمة من كلماته تشطب أو تصحح والى أية كلمة تضاف الى متنه . ويوقع على هذه الاشارة الموظف القنصلي والمتعاقدون والشهود والمترجم[3] . ويذكر في عبارة التصديق على السند كل ما يثبت شخصية المتعاقدين والشهود والمترجم من اسم وشهرة وحالة ومهنة ومحل إقامة على أن تكتب التواريخ والأرقام بالأحرف الكاملة[4]

(١) عملاً بالفقرة الأولى من المادة /٨/ من نظام الكتاب العدل المذكور .
(٢) عملاً بالفقرة الثانية من المادة /٨/ من النظام عينه .
(٣) عملاً بالمادة /١٠/ من النظام عينه .
(٤) عملاً بالمادة /١١/ من النظام عينه .

ب ـ تلاوة السند وتوقيعه وختمه. ـ يقرأ الموظف القنصلي على المتعاقدين والشهود السند الذي نظمه كي يتفهموا مآله ويعلنوا قبولهم بمندرجاته ، ثم يطلب منهم التوقيع عليه أمامه . وفي حال وجود أمي بينهم يكلفه وضع بصمة إبهامه ، ويشير إلى جميع هذه الإجراءات في عبارة التصديق . وبعد ترقيم السند وتأريخه ووضع الطوابع القنصلية عليه بقيمة الرسوم المستوفاة والتي تذكر قيمتها على السند ، يقوم الموظف القنصلي بتوقيعه وختمه بخاتم البعثة . وإذا كتب السند على عدة صفحات ، ذكر عددها بالأحرف في أسفل الصفحة الأخيرة ، وتم توقيع كل صفحة من قبل المتعاقدين والشهود والمترجم والموظف القنصلي وختمها بخاتم البعثة[1] .

جـ ـ تسجيل العقد في سجلات البعثة. ـ يقوم الموظف القنصلي بتسجيل السند في سجلات البعثة ويحفظ صورة عنه في محفوظاتها ولا يجب عليه مسك جميع السجلات التي نصت عليها المادة /١٦/ من نظام الكتاب العدل إلا أن عليه تخصيص سجل خاص أو أكثر لمعاملات كتابة العدل بحيث تسجل هذه المعاملات وفقاً لأرقامها المتسلسلة وتواريخ تنظيمها مع ذكر خلاصتها والاشارة إلى مكان حفظها .

٣ ـ أما بالنسبة الى مكان تنظيم الإسناد ، فإنه يتم عادة في البعثة ، إلا أنه يحق للموظف القنصلي أن ينتقل الى مكان المتعاقدين بناء على طلبهم الخطي إذا تعذر حضورهم إلى مقر البعثة بسبب ظروف استثنائية . وفي هذه الحالة يشار صراحة في متن السند إلى انتقال الموظف القنصلي وفقاً لأحكام المادة /٧/ من قانون ١٩٤٤/٦/١٠ ، ويستوفى رسم قنصلي اضافي مقابل هذا الانتقال .

٤ ـ وعلى الموظف القنصلي التقيد بالواجبات التالية المتعلقة بمهامه ككاتب عدل[2]:

(أ) أن لا ينظم أو يقبل سنداً يكون له فيه مصلحة شخصية أو يتضمن نصوصاً في مصلحته أو مصلحة أصوله أو فروعه أو أشقائه أو شقيقاته أو زوجه أو صهره أو خدمه .

---

(١) عملا بالمادتين ١٢ و١٣ من النظام عينه .

(٢) عملاً بالمادة /١٨/ من النظام عينه .

(ب) أن يحفظ سر المهنة فلا يذيع مضمون الأسناد التي نظمها او اطلع عليها أو الاتفاقيات التي تمت بحضوره أو أسماء أصحاب العلاقة . وعليه أن لا يسلم النسخة الأصلية من أي مستند سلم إليه برسم الوديعة ما لم يكلف بقرار او أمر قضائي بذلك . كما أن عليه عدم اعطاء صورة طبق الأصل أو نسخ تكشف مضمون الأسناد إلا لأصحاب العلاقة أو ورثتهم .

الفقرة الثانية

الأنواع المختلفة لأعمال كتابة العدل التي يقوم بها الموظفون القنصليون اللبنانيون

تحدد المادة السابعة من نظام الكتاب العدل صلاحيات هؤلاء بالآتي :

« ١ - أن يصادق على الأسناد الداخلة في نطاق قانون الموجبات والعقود وبصورة عامة على كل سند لا يمنعه القانون ، أو لا يكون بموجب نص خاص من صلاحية ضابط عام أو موظف آخر ، وأن ينظم هذه الأسناد .

٢ - أن يقبل جميع الأسناد والوثائق التي يريد الطرفان صاحبا الشأن إيداعها الكاتب العدل لحفظها أو إعطاء صورة عنها .

٣ - أن يتثبت بواسطة المباشر من التمنع عن قبول أو دفع السفاتج وسندات الأمر وأن ينظم احتجاجاً (بروتستو) وفقاً للقوانين المرعية الإجراء .

٤ - أن يبلغ جميع الإخطارات بواسطة المباشر وجميع الإنذارات غير القضائية أو العروض الفعلية أو طلب الإيداع وفقاً لأحكام المادة ٨٥٠ وما يليها من قانون أصول المحاكمات المدنية[1] .

٥ - أن يضع تاريخاً صحيحاً على الصكوك التي تسلم إليه .

٦ - أن يكلف المباشرين وموظفي القوة العامة تأمين القيام بجميع التبليغات والإخطارات في نطاق دائرة صلاحيته أو خارجاً عنه .

٧ - أن يقبل ويسجل الوصايا المنظمة وفقاً لقانون ٢٣ حزيران سنة ١٩٥٩ ويصادق عليها .

---

(١) راجع المادتين ٨٢٢ و٨٢٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ .

٨ ـ أن يصدق على صحة ترجمة الصكوك المحررة بلغة أجنبية الى اللغة العربية أو الإفرنسية بقصد ابرازها أمام سلطة قضائية أو إدارية .
٩ ـ أن يرقم صفحات سجلات التجار ويوقع عليها وفقاً لأحكام قانون التجارة » .

إن جميع هذه الصلاحيات تدخل في اختصاص الموظف القنصلي إلا أن بعضها لا يمارس فعلياً من قبل البعثات بسبب طبيعته او موضوعه . أما الإختصاصات التي تمارس عادة فتتعلق بالوكالات والوصايا وبعض المسائل الأخرى .

أولاً ـ الوكالات

تعرف المادة /٧٦٩/ من قانون الموجبات والعقود اللبناني[١] الوكالة بأنها « عقد بمقتضاه يفوض الموكل الى الوكيل القيام بقضية أو بعدة قضايا أو بإتمام عمل أو فعل أو جملة أعمال أو أفعال » .

والوكالة نوعان ، خاصة وعامة[٢]:فالوكالة الخاصة هي : « التي تعطى للوكيل في مسألة أو عدة مسائل معينة ، أو التي تمنحه سلطة خاصة محدودة . وهي لا تخوله حق التصرف إلا فيما بينته من المسائل أو الأعمال وتوابعها الضرورية حسبما يقتضيه نوع العمل أو العرف » . أما الوكالة العامة فهي تشمل ادارة شؤون الموكل ، وعلى الرغم من أنها لا تجيز للوكيل سوى القيام بالأعمال الادارية بحيث لا تشمل التفرغ والمصالحة والتحكيم ، إلا أنه يمكن النص صراحة على هذه الأمور في متنها .

وتنظم الوكالة ، العامة أو الخاصة ، لوكيل واحد أو لعدة وكلاء. فإذا عين عدة وكلاء بوكالة واحدة ولأجل مسألة واحدة فلا يجوز أن يعملوا منفردين إلاّ إذا ورد نص صريح على ذلك في متنها[٣] . كذلك قد ينظم الوكالة اكثر من موكل ، وفي هذه الحالة تستوفى الرسوم تبعاً لعدد الموكلين وكأن كل واحد منهم قد نظم وكالة على حدة .

---

(١) قانون ١٩٣٢/٣/٩ الذي بدأ العمل به في ١٩٣٤/١٠/١١ .
(٢) راجع المواد ٧٧٦ ـ ٧٧٨ من قانون الموجبات والعقود .
(٣) كأن ينص على توكيل فلان وفلان وفلان متحدين ومنفردين .

ويتم التصديق على الوكالة العامة والخاصة من قبل القنصل بعد توقيع الموكل والشاهدين عليها أمامه . على أن يذكر في عبارة التصديق أن الوكالة قد تليت على الموكل وتفهم فحواها وقبل بكل ما ورد فيها .

ونظراً لجهل العديد من المغتربين اللبنانيين مواقع عقاراتهم وقيمتها الفعلية مما عرض الكثيرين منهم لعمليات الاحتيال والخداع التي قام بها أشخاص حصلوا منهم على وكالات لبيع هذه العقارات ، عممت وزارة الخارجية والمغتربين على البعثات اللبنانية في الخارج ضرورة تنبيه المغتربين اللبنانيين الى محاذير هذه الوكالات عند قيامهم بتنظيمها ، أو بالتصديق عليها إذا كانت منظمة أمام السلطات المحلية ، ولفتهم الى حقهم بتضمينها نصاً يحتم على الوكيل إيداع مديرية اللبنانيين المغتربين اثباتاً رسمياً صادراً عن إدارة حكومية أو مصرف معترف به بأنه حوّل بالفعل الى الموكل المبالغ الناجمة عن تنفيذ الوكالة[1] ، وطلبت الوزارة من البعثات إيداعها لوائح نصف شهرية بالوكالات التي تنظمها أو تصدقها ، للرجوع إليها عند عرض هذه الوكالات عليها لتصديقها منعاً لعمليات التزوير[2] .

وللموكل الحق في أن يعزل الوكيل متى شاء ويكون العزل صريحاً أو ضمنياً . وإذا جرى بكتاب أو برقية فلا ينفذ إلا من تاريخ تسلم الوكيل بلاغ عزله . وتؤدي وفاة الموكل أو الوكيل إلى انتهاء الوكالة ، كما يؤدي عزل الوكيل الأصلي أو وفاته الى عزل من وكله إلا إذا كان وكيل الوكيل قد عين بترخيص من الموكل أو إذا كان للوكيل الأصلي سلطة مطلقة في التصرف أو كان له الحق في التوكيل[3] .

ثانياً ـ الوصية

تختلف قواعد تنظيم الوصية في البعثات اللبنانية في الخارج أو تصديقها لديها أو إيداعها فيها باختلاف دين منظمها .

---

(١) راجع التعميمين ، رقم ٣/٣٠٤٦ تاريخ ١٢/٢١ /١٩٧١ ورقم ٣/٨٨ تاريخ ١٩٧٢/١/١٢ .

(٢) راجع تعميم وزارة الخارجية والمغتربين على بعثاتها في الخارج رقم ٣/١٤٦ تاريخ ١٩٧٨/٢/٢١ .

(٣) راجع حول انتهاء الوكالة المواد ٨٠٨ ـ ٨٢٢ من قانون الموجبات والعقود .

١ ـ **وصية المسلم**. ـ الوصية بتعريف فقهاء المسلمين تمليك مضاف الى ما بعد الموت بطريق التبرع[1] . وهي عند المسلمين السنة والشيعة من العقود الرضائية التي لا تتطلب شكلاً خاصاً إلا أن كتابتها من الأمور المستحسنة تسهيلاً لإثباتها علماً بأنه يمكن إثباتها بالبينة الشخصية . ويمكن تنظيم الوصية وتسجيلها أمام المحاكم الشرعية في لبنان . وتعتبر الوصية في هذه الحالة نافذة دون حكم . وفي الخارج يمكن تنظيم الوصية وتسجيلها أمام القنصل اللبناني المختص الذي له أن يتسلمها ويحفظها في البعثة .

وتخضع وصية الدرزي لقانون الأحوال الشخصية للطائفة الدرزية الصادر في ٢٤ شباط (فبراير) ١٩٤٨[2] . وهي قد تكون غير مسجلة فلا تنفذ الا بعد صدور حكم قضائي بصحتها ، أو مسجلة في السجلات لدى قاضي المذهب او شيخ العقل ، سواء أكانت مكشوفة أم مستورة ، وتنفذ دون حكم قضائي . وبامكان الموصي في بلاد أجنبية التصديق على وصيته لدى المرجع الرسمي المختص في تلك البلاد أو أمام القنصل اللبناني الذي يمكن تكليفه بحفظها . إلا أن هذه الوصية لا تنفذ إلا إذا اعطيت الصيغة التنفيذية من قاضي المذهب الدرزي[3] .

٢ ـ **وصية المسيحي**[4]. ـ الوصية عند غير المسلمين شكلية لا تنعقد إلا إذا اتبع الشكل المفروض قانوناً. وتنص المادة /٥٤/ من قانون الإرث لغير المحمديين الصادر في ١٩٥٩/٦/٢٣ على أن وصية اللبناني في بلد أجنبي تنظم وتصدق وفقاً للأصول المنصوص عليها في هذا القانون او للأصول التي تصدق فيها الصكوك الرسمية في البلد الأجنبي . وعليه يمكن للبناني غير المسلم المقيم في الخارج ان ينظم وصيته وفقاً لأحد الأشكال الآتية :

(أ) أن يقوم بتنظيم وصية رسمية أمام الموظف القنصلي اللبناني المختص

---

(١) راجع كتاب الدكتور صبحي المحمصاني : « المبادىء الشرعية والقانونية » ، الطبعة السادسة ، دار العلم للملايين ، بيروت ١٩٧٧ ، ص ١٥٧ .

(٢) المواد من ١٥٨ إلى ١٦٦ .

(٣) راجع كتاب الدكتور صبحي المحمصاني . المذكور . ص ١٦٦ ـ ١٦٨ .

(٤) المرجع السابق . ص ١٧١ ـ ١٧٧ . كذلك راجع كتاب الأستاذ يوسف نهرا : « الوصية والإرث في القانون اللبناني » . بيروت ١٩٧٣ ، (لا ذكر لدار النشر) . ص ٧١ ـ ١١٣ .

بصفته كاتب عدل ، إذ أن المادة /٥٥/ من قانون الإرث لغير المحمديين نصت على أن الوصية الرسمية تنظم لدى الكاتب العدل . ويتبع في تنظيم الوصية وتصديقها في هذه الحالة الأصول المتبعة في تنظيم الصكوك الرسمية التي ذكرناها . وبعد تنظيم الوصية يتم تسجيلها وحفظ نسخة منها في محفوظات البعثة . ويحق للموصي طلب حفظ النسخة الأصلية في القنصلية وتسليمه صورة عنها . ولا يمكن للموظف القنصلي تنظيم وصية له فيها مصلحة او تتضمن مصلحة لأحد اصوله أو فروعه أو أشقائه أو شقيقاته أو زوجه أو أصهاره أو خدمه[1] . وهذا الشكل من الوصية له الصفة الرسمية باعتباره صادراً عن مأمور رسمي لبناني وبالتالي فإنه يتمتع بالقوة التنفيذية الكاملة ويمكن تنفيذه مباشرة ، دون حاجة الى الحصول على حكم قضائي ، عن طريق إيداع الوصية دائرة الإجراء المختصة .

(ب) ان يكتب الموصي الوصية بكاملها بخط يده ويوقعها بامضائه ويؤرخها ثم يودعها بنفسه او بواسطة وكيل خاص لدى القنصل ضمن ظرف مختوم بالشمع الأحمر ، ويصدق القنصل على هذا الظرف ويسجله في سجل خاص[2] . الا أن هذه الوصية تبقى مجرد عقد ذي توقيع خاص ليس لها الصفة الرسمية باعتبار أن القنصل قد تسلمها ضمن ظرف مختوم ولم يتمكن من التحقق من مضمونها .

(جـ) أن يتم الايصاء بالطريقة الرسمية أمام المأمور الرسمي المختص وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون البلد الأجنبي والمتعلقة بتنظيم الوصايا الرسمية، وفي هذا تطبيق للقاعدة المعروفة في القانون الدولي الخاص بأن شكل العقد يخضع للقواعد المعمول بها في محل اجرائه . إلا أنه ليس للبناني الموجود في الخارج ان ينظم وصيته بموجب عقد ذي توقيع خاص غير مكتوب بكامله بخط يده حتى ولو أجاز ذلك قانون البلاد التي نظمت فيها الوصية[3] .

---

(١) عملاً بالمادة /١٨/ من نظام الكتاب العدل .

(٢) عملاً بالمادة /٥٦/ من قانون الإرث لغير المحمديين .

(٣) ففي بعض الولايات المتحدة يجوز الإيصاء بعقد موقع فقط من الموصي بحضور أربعة شهود ، وهذه الوصية باطلة في القانون اللبناني .

ولا يمكن في لبنان تنفيذ الوصية المنظمة بالطريقة الرسمية أمام المأمور الرسمي المختص في البلد الأجنبي قبل إعطائها الصيغة التنفيذية .

ثالثاً ـ المسائل الأخرى

ذكرنا في الفصل السابق دور الموظف القنصلي في التصديق على السندات والعقود والتواقيع ، كما ذكرنا في النبذة الأولى من هذا الفصل دوره في تبليغ الأوراق القضائية وغير القضائية وفي التحكيم بين مواطنيه . ونذكر الآن بعض مهامه الأخرى المتعلقة باعطاء صور طبق الأصل عن المستندات والوثائق والقيام بترجمتها أو التأكد من صحة ترجمتها وباعطائها تاريخاً صحيحاً .

١ ـ **صور طبق الأصل** . ـ يمكن للموظف القنصلي أن يعطي صورة طبق الأصل عن أي مستند محفوظ لديه أو عن أي مستند يعرض عليه . وعليه قبل القيام بذلك مقارنة الصورة بالأصل للتأكد من تطابقهما .

٢ ـ **ترجمة المستندات** . ـ يقوم الموظف القنصلي بنفسه بترجمة المستندات من العربية الى الأجنبية ، وبالعكس بناء على طلب أصحاب العلاقة ، كما يقوم بمراجعة ترجمات تعرض عليه للتأكد من صحتها والإفادة بذلك . وإذا طلب منه ترجمة مستند محرر بلغة اجنبية يجهلها كان له الاستعانة بترجمان يقسم أمامه بأن يقوم بالترجمة بأمانة ، ويوقع هذا المترجم على الترجمة وتحفظ نسختها الأصلية في البعثة وتسلم منها نسخة إلى صاحب العلاقة تحمل توقيع المترجم والموظف القنصلي وخاتم البعثة[1] .

٣ ـ **اعطاء المستندات تاريخاً صحيحاً** . ـ ولهذه المعاملة أهمية قصوى لأنها تثبت تاريخ المستند في أي نزاع قانوني يكون للتاريخ فيه أثر فعّال .

---

(١) عملاً بالمادة /٤/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٢ تاريخ ١٩٤٢/٦/٢٤ .

المَلَاحــق

ملحق رقم (١)

لائحة بالبعثات اللبنانية في الخارج مع تاريخ إنشائها

قبل إيراد الأسماء نود إبداء الملاحظات المهمة التالية :

١ ـ إننا سنعتمد البعثة السياسية المقيمة في بلد ما كأساس تدرج تحته أسماء البعثات القنصلية المسلكية والفخرية التي تعمل تحت إشراف هذه البعثة سواء أكانت في الدولة عينها أم في دولة أخرى . وسنورد أسماء الدول المعتمد لديها رئيس هذه البعثة كرئيس غير مقيم للبعثة اللبنانية الدبلوماسية فيها[١] .

٢ ـ إننا سنسرد أسماء هذه البعثات الموجودة في غالبيتها العظمى في دول أجنبية (غير عربية) وفقاً للتسلسل الأبجدي باللغة الفرنسية ، وهو التسلسل المعتمد في تنظيم لائحة البعثات اللبنانية في الخارج التي تصدرها وزارة الخارجية والمغتربين[٢] .

٣ ـ إننا سنختصر كلمة مرسوم بحرف (م) نورد بعده رقم المرسوم ثم تاريخ صدوره ، علماً بأن جميع هذه المراسيم قد صدرت بقرارات اتخذت في مجلس الوزراء ، الذي يعود إليه وحده حق إنشاء وإلغاء البعثات السياسية والقنصلية ، بناء لاقتراح وزير الخارجية والمغتربين . ويسبق صدور المرسوم الحصول على موافقة الدولة التي ستقوم باستضافة البعثة .

٤ ـ إننا سنورد رقم عدد الجريدة الرسمية حيث نشر المرسوم[٣] تحت حرف (ج) متبوع

---

(١) في كل بعثة دبلوماسية قسم قنصلي . ويستثنى من ذلك البعثات التي تعمل معها في نفس المدينة بعثة قنصلية ، وهي حالات نادرة . ومثال ذلك الوضع في القاهرة قبل قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر عام ١٩٧٩ ، حيث كانت هناك سفارة لبنانية وقنصلية عامة .

(٢) وآخرها لائحة عام ١٩٨٣ التي سنعتمدها كمرجع ، مضيفين إليها ما طرأ عليها من تعديلات وإضافات منذ صدورها .

(٣) قمنا بمراجعة أعداد الجريدة الرسمية الصادرة منذ عام ١٩٤٤ من أجل إعداد هذه اللائحة نظراً لفائدتها كمرجع يسهل الرجوع إليه . واعتمدنا على معلومات استقيناها من مصادر مختلفة لمعرفة بعض التواريخ =

بذكر سنة إصدار العدد ، وبحرف (ص) الذي يشير إلى رقم صفحة الجريدة الرسمية . وهذا الرقم يعود لقسم التشريع العام في اعداد الجريدة الرسمية المقسمة إلى قسمين عام وخاص . أما إذا كانت الصفحة تعود للقسم الخاص ، وهو أمر نادر ، فسنذكر عندها كلمة (خاص) قبل رقم الصفحة .

١ ـ أفريقيا الجنوبية Afrique du Sud

ـ تمثيل قنصلي قطع نتيجة للسياسة العنصرية التي تتبعها هذه الدولة . وحالياً ، يوجد قائم بالمصالح القنصلية اللبنانية في قنصلية فرنسا العامة في جوهانسبورغ (Johannesburg) .

ـ قنصلية مسلكية لم تعد قائمة بسبب قطع العلاقات القنصلية ، أنشئت عام ١٩٥٨ . (م ٣٣٣ في ١٩٥٨/١٢/٢٩ ، ج ٥٤ ، ١٩٥٨ ، ص ٧٥٧) .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٤٠٨١ في ١٩٥٤/٢/١٠ ، ج ٧ ، ١٩٥٤ ، ص ٥٧) ، وألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٧٩ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٢) .

٢ ـ الجزائر Algérie

ـ السفارة ومركزها الجزائر العاصمة Alger . أنشئت عام ١٩٦٢ (م ١١٣٥ في ١٩٦٢/١٢/٥ ، ج ٥٠ ، ١٩٦٢ ، ص ١٩٧٣) .

٣ ـ ألمانيا الفدرالية Allemagne Fédérale

ـ السفارة ومركزها بون Bonn .

أنشئت مفوضية لبنانية عام ١٩٥٤ (م ٣٧٨٤ في ١٩٥٤/١/١٥ ، ج ٣ ، ١٩٥٤ ، ص ٢٤) . ورفعت إلى سفارة عام ١٩٥٨ (م ١٥٩ في ١٩٥٨/١١/٢٥ ، ج ٤٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٦٣٦) .

ـ قنصليات فخرية موجودة في المدن الآتية :

(أ) برلين Berlin أنشئت عام ١٩٦٤ (م ١٧٢٣٠ في ١٩٦٤/٨/٢١، ج ٧٠ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٤٨٣) .

(ب) دسلدورف Dusseldorf . أنشئت عام ١٩٥٨ (م ١٦١ في ١٩٥٨/١١/٢٥ ، ج ٤٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٦٣٨) .

= التي لم ترد في أعداد الجريدة الرسمية . ونعتذر سلفاً عن كل نقص أو تقصير نظراً لصعوبة جمع هذه المعلومات .

(جـ) فرانكفورت Francfurt . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٥٣٣٧ في ١٩٥٧/٣/٢٨ ، ج ١٤ ، ١٩٥٧ ، ص ٣٦٩) .

(د) هامبورغ Hambourg . أنشئت عام ١٩٥٥ (م ٨٨٤٢ في ١٩٥٥/٥/١٤ ، ج ١٦ ، ١٩٥٥ ، ص ٧٤٨) .

(هـ) ميونيخ Munich .

(و) ستوتغارت Stuttgart . أنشئت عام ١٩٥٩ (م ١٠٥١ في ١٩٥٩/٤/٢١ ، ج ١٨ ، ١٩٥٩ ، ص ٣١٠) . وألغيت عام ١٩٥٩ (م ٢٧٣٨ في ١٩٥٩/١٢/٨ ، ج ٦٤ ، ١٩٥٩ ، ص ١٧٧٧) وأعيد إنشاؤها عام ١٩٦١ (م ٨١٧١ في ١٩٦١/١٢/٨ ، ج ٥٤ ، ١٩٦١ ، ص ١٤١٤) .

(ز) سار بروك Sarre Bruck . أنشئت عام ١٩٧٣ (م ٤٧١٣ في ١٩٧٣/١/١٩ ، ج ١٠ ، ١٩٧٣ ، ص ٥٣) .

(حـ) هانوفر Hanovre . أنشئت عام ١٩٧٤ (م ٧٩٠٥ في ١٩٧٤/٥/٢٠ ، ج ٤٥ ، ١٩٧٤ ، ص ٧٠٨) .

- قنصلية فخرية لم تعد قائمة أنشئت في مدينة بفورتسهايم Pforzheim عام ١٩٦٤ (م ١٥٩١٦ في ١٩٦٤/٣/٣١ ، ج ٢٨ ، ١٩٦٤ ، ص ١١٣٥) وألغيت عام ١٩٦٥ (م ٢٥٦٦ في ١٩٦٥/٩/١٠ ، ج ٧٣ ، ١٩٦٥ ، ص ١٢١٦) .

٤ ـ ألمانيا الديمقراطية Allemagne Démocratique

- سفارة أنشئت عام ١٩٧٣ مركزها برلين Berlin (م ٥٧٧٨ في ١٩٧٣/٧/٢٧ ، ج ٦٣ ، ١٩٧٣ ، ص ٧١٧) .

٥ ـ المملكة العربية السعودية Arabie Séoudite

- السفارة ومركزها جدة . أنشئت كمفوضية في ١٩٤٨/١٠/١٩ ورفعت إلى سفارة عام ١٩٥٦ (م ١١٦٧٩ في ١٩٥٦/٣/٩ ، ج ١١ ، ١٩٥٦ ، ص ١٧٢) .

وجرت محاولة لإنشاء قنصلية عامة في الرياض إلاّ أن السلطات السعودية رفضت ذلك لأنها ستقوم بنقل السفارات إلى الرياض والسماح بإنشاء قنصليات في جدة .

٦ ـ الأرجنتين Argentine

- السفارة ومركزها بوينس إيرس Buenos Aires

في عام ١٩٤٦ أنشئت مفوضية لبنانية (م ٧٣٥٩ في ١٩٤٦/١١/١٢ ، ج ٤٧ صادر في

١٩٤٦/١١/٢٠)[1] . وفي عام ١٩٥٤ رفعت إلى سفارة (م ٦٢٨٦ في ١٩٥٤/٩/١١ ، ج ٤٥ ، ١٩٥٤ ، ص ٧٤٦) . والسفير في الأرجنتين معتمد كسفير غير مقيم في باراغواي Paraguay وذلك منذ عام ١٩٤٩ ، تاريخ إنشاء مفوضية غير مقيمة فيها (م ١٤٦٣٤ في ١٩٤٩/٣/٢٩ ، ج ١٤ ، صادر في ١٩٤٩/٤/٦) .

- قنصليات فخرية موجودة في المدن الآتية :

(أ) كورينتس Corrientesوتشمل صلاحياتها ولاية كورينتس . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٤٨٥٩ في ١٩٥٧/٢/٢ ، ج ٦ ، ١٩٥٧ ، ص ١١٦) .

(ب) مندوزا Mendoza .

(جـ) بوسادوس Posados . وتشمل صلاحياتها ولاية مسيونس Missiones أنشئت عام ١٩٥٦ (م ١٣١٢١ في ١٩٥٦/٨/٢٠ ، ج ٣٥ ، ١٩٥٦ ، ص ٧٨٦) .

(د) روساريو Rosario . أنشئت عام ١٩٥١ (م ٥٩٠٢ في ١٩٥١/٩/١٩ ، ج ٣٩ ، ١٩٥١ ، ص ٥٥٢) .

(هـ) توكومان Tucuman . وتشمل صلاحياتها ولاية توكومان . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٤٨٦٣ في ١٩٥٧/٢/٢ ، ج ٦ ، ١٩٥٧ ، ص ١١٨) .

(و) سانتياغو ديل استيرو Santiago del Estero .

(ز) بولسون Bolson . وتشمل صلاحياتها ولاية ريو نيغرو Rio Negro أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٤٨٦١ في ١٩٥٧/٢/٢ ، ج ٦ ، ١٩٥٧ ، ص ١١٨) .

(حـ) كوردوبا Cordoba . أنشئت عام ١٩٦٠ (م ٥١١١ في ١٩٦٠/٩/١٩ ، ج ٤١ ، ١٩٦٠ ، ص ٨٦٥) .

(ط) أسينسيون Ascencion في الباراغواي وتتبع للسفارة في الأرجنتين . أنشئت عام ١٩٥٠ (م ٢٤٦٥ في ١٩٥٠/٧/١٢ ، ج ٣٠ ، ١٩٥٠ ، ص ٤٩٩) .

- قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في لاريوخا La Rioja عام ١٩٥٣ (م ٢٠٢٥ في ١٩٥٣/٥/٢٦ ، ج ٢١ ، ١٩٥٣ ، ص ١٠٥٤) وألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٧٨ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦١) .

(١) عين جبران التويني أول وزير مفوض في الأرجنتين بنفس المرسوم الذي أنشأ المفوضية . كما اعتمد وزيراً مفوضاً غير مقيم في الباراغواي عام ١٩٤٩ .

٧ ـ أستراليا Australie

ـ السفارة في كانبيرا Canberra

في ١٩٤٦/٦/٦ أنشئت قنصلية عامة في سدني . وفي ١٩٤٥/١١/٢٧ اتخذ مجلس الوزراء اللبناني قراراً بتحويلها إلى مفوضية ، إلّا أن الحكومة الأسترالية اعتذرت عن عدم تمكنها من مبادلة لبنان التمثيل الدبلوماسي فصرف النظر عن إنشاء المفوضية .

وعام ١٩٦٨ تقرر إلغاء القنصلية العامة في سدني لإنشاء سفارة (م ٩١٠٦ في ١٩٦٨/١/١٣ ، ج ٦ ، ١٩٦٨ ، ص ٨٠) ، إلّا أن هذا المرسوم ألغي عام ١٩٧٠ وأعيد إنشاء القنصلية العامة (م ١٥٣٦٢ في ١٩٧٠/٩/٢١ ، ج ملحق العدد ٧٩ ، ١٩٧٠ ، ص ٣) .

وعام ١٩٧١ أنشئت السفارة في كانبيرا (م ١٩٥٦١ في ١٩٧١/٩/٢٠ ، ج ٨٠ ، ١٩٧١ ، ص ١٣٧٣) والسفير في أستراليا معتمد في نيوزيلندا سفيراً غير مقيم .

ـ القنصلية العامة في سدني Sydney . أنشئت عام ١٩٤٦ (م ٦١٣٢ في ١٩٤٦/٦/٦ ، ج ٢٤ ، ١٩٤٦) .

ـ القنصلية العامة في ملبورن Melbourne . في عام ١٩٦٨ أنشئت قنصلية فخرية (م ١٠٩٠٨ في ١٩٦٨/٩/١٩ ، ج ٧٩ ، ١٩٦٨ ، ص ١٤٢٥) . واستبدلت بها قنصلية مسلكية عام ١٩٧٨ (م ١٥٥٥ في ١٩٧٨/٢/١١ ، ج ٣٧ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٦٨) . وفي ١٩٨٢/٤/٧ قرر مجلس الوزراء رفعها إلى قنصلية عامة وصدر مرسوم بذلك رقمه ٣٨٥ تاريخ ١٩٨٣/٣/٢٥ .

ـ قنصليتان فخريتان في أديلايد Adelaide وبريسباين Brisbane .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة أنشئت في ولنجتون Wellington عام ١٩٤٨ (م ١٣٥٠٦ في ١٩٤٨/٩/١٣ ، ج ٣٨ ، ١٩٤٨ ، صادر في ١٩٤٨/٩/٢٢) .

٨ ـ النمسا Autriche

ـ السفارة في فيينا Vienne, Wien

في عام ١٩٥٣ أنشئت مفوضية غير مقيمة[١] (م ٢٣٤٣ في ١٩٥٣/٧/١٨ ، ج ٢٩ ، ١٩٥٣ ، ص ١٢٤٢) .

وفي عام ١٩٥٩ أنشئت السفارة (م ١٣٨٤ في ١٩٥٩/٥/٢٩ ، ج ٢٣ ، ١٩٥٩ ، ص ٤١٩) .

والسفير في فيينا معتمد في هنغاريا سفيراً غير مقيم[٢] .

---

(١) يقصد بهذا التعبير « التمثيل الدبلوماسي بوزير مفوض غير مقيم » . وسنستعمله للدلالة على المفوضيات والسفارات غير الموجودة فعلياً في بلد ما ، والتي يتولاها وزراء أو سفراء مقيمون في بلد آخر .

(٢) أنشئت سفارة غير مقيمة في هنغاريا عام ١٩٦٦ (م ٣٥٢٦ في ١٩٦٦/١١/٥ ، ج ٦ ، ١٩٦٦ ، ص ٨٥) .

ـ القنصلية الفخرية في أنسبرك Innsbruck : أنشئت عام ١٩٦٧ (م ٧٢٣٩ في ١٩٦٧/٥/٨ ، ج ٣٨ ، ١٩٦٧ ، ص ٦٨٧) .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في فيينا عام ١٩٥٤ (م ٧٠٨٠ في ١٩٥٤/١١/٢٤ ، ج ٤٩ ، ١٩٥٤ ، ص ٨٣٢) وألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٨٠ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٣) .

٩ ـ بلجيكا Belgique

ـ السفارة في بروكسل Bruxelles

في عام ١٩٤٤ أنشئت مفوضية غير مقيمة[١] (م ٢٣٣٧ في ١٩٤٤/١١/٢٥ ، ج ٤٩ في ١٩٤٤/١٢/١٦) .

وفي عام ١٩٤٦ أنشئت مفوضية مقيمة في بروكسل (م ٧٣١٦ في ١٩٤٦/١٠/٢٩ ، ج ٤٥ صادر في ١٩٤٦/١١/٦ .

وفي عام ١٩٥٨ رفعت إلى سفارة (م ١٩٨٥٥ في ١٩٥٨/٦/٢٠ ، ج ٢٦ ، ١٩٥٨ ، ص ٤٢٦) .

والسفير في بروكسل معتمد في اللكسمبورج[٢] سفيراً غير مقيم .

قنصليات فخرية موجودة في المدن الآتية :

(أ) انفرس Anvers . أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٣١٦ في ١٩٧٢/٥/٢٦ ، ج ٤٨ ، ١٩٧٢ ، ص ٦٩٩) .

(ب) لياج Liege . أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٣١٥ في ١٩٧٢/٥/٢٦ ، ج ٤٨ ، ١٩٧٢ ، ص ٦٩٩) .

(جـ) أوستاند Ostende . أنشئت عام ١٩٧٠ (م ١٤٢٩١ في ١٩٧٠/٤/٢٠ ، ج ٣٦ ، ١٩٧٠ ، ص ٥٤٨) .

(هـ) اللكسمبورج Luxembourg ، وتتبع السفارة في بروكسل . أنشئت عام ١٩٦٨ (م ٩٠٥٧ في ١٩٦٨/١/٦ ، ج ٣ ، ١٩٦٨ ، ص ٣٤) .

(د) أروبا Aruba ، في Antilles Hollandaises .

---

(١) اعتمد كميل شمعون الوزير المفوض المقيم في لندن وزيراً مفوضاً غير مقيم في بروكسل .

(٢) أنشئت مفوضية غير مقيمة في اللكسمبورج عام ١٩٥٠ (م ٢٢٨٣ في ١٩٥٠/٦/٣٠ ، ج ٢٧ ، ١٩٥٠ ، ص ٤٥٤) .

١٠ ـ البرازيل Brésil

ـ السفارة في برازيليا Brasilia

في عام ١٩٤٥ أنشئت مفوضية في ريو دي جانيرو (م ٤٤٢٣ في ١٩٤٥/١١/٢٦ ، ج ٤٩ ، في ١٩٤٥/١٢/٥)[1] .

وفي عام ١٩٥٤ رفعت إلى سفارة (م ٥٨٨٠ في ١٩٥٤/٧/٣٠ ، ج ٣٢ ، ١٩٥٤ ، ص ٩٣) .

وفي عام ١٩٧٢ ومع نقل السفارات إلى برازيليا ، نقلت السفارة اللبنانية إليها وأنشئت قنصلية عامة في ريو دي جانيرو .

ـ قنصليتان عامتان : في ريو دي جانيرو Rio de Janeiro . أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٤٥٥ في ١٩٧٢/٦/٢٣ ، ج ٥٤ ، ١٩٧٢ ، ص ٧٩٠) . وفي ساو باولو Sao - Paulo . أنشئت في ١٩٤٦/١/٣ .

ـ قنصليات فخرية موجودة في المدن الآتية :

(أ) بيلوهوريزونتي Belo Horizonte وتشمل صلاحياتها ولاية ميناس . أنشئت عام ١٩٤٦ (م ١٦٣٥٨ في ١٩٦٤/٥/١٩ ، ج ٤٣ ، ١٩٦٤ ، ص ١٧٤٧) .

(ب) غويانيا Goiania وتشمل صلاحياتها ولاية Goiasأنشئت عام ١٩٥٩ (م ١٠٦٦ في ١٩٥٩/٤/٢٢ ، ج ٢٤ ، ١٩٥٩ ، ص ٤٣٨) .

(جـ) ناتال Natal وتشمل صلاحياتها ولاية النهر الكبير الشمالي Rio Grande do Norte . أنشئت كنيابة قنصلية عام ١٩٥١ (م ٣٨٩٨ في ١٩٥٩/١/٩ ، ج ٣ ، ١٩٥٩ ، ص ٢٥٤) .

(د) بورتو الغرى Porto Alegre . وتشمل صلاحياتها ولاية Grande do Sul . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٥١١١ في ١٩٤٩/٥/٣١ ، ج ٢٣ في ١٩٤٩/٦/٨) .

(هـ) ريسيف Recife وتشمل صلاحياتها ولاية Prenambuco أنشئت عام ١٩٥١ (م ٥٤١٢ في ١٩٥١/٧/١٢، ج ٢٩ ، ١٩٥١ ، ص ٤٤٣) .

(و) فيتوريا Vitoria وتشمل صلاحياتها ولاية Espirito Santo أنشئت عام ١٩٦٤ (م ١٦٣٥٩ في ١٩٦٤/٥/٩ ، ج ٤٣ ، ص ١٧٤٨) .

(ز) كامبو غراندي Campo Grande وتشمل صلاحياتها ولاية ماتو غروسو Mato Grosso .

(حـ) سالفادور Salvador وتشمل صلاحياتها ولاية باهيا Bahia أنشئت عام ١٩٧٠

(١) وهو المرسوم الذي عين يوسف السودا مندوباً فوق العادة ووزيراً مفوضاً للبنان في البرازيل .

(م ١٤٥٩٦ في ١٩٧٠/٥/٢٩ ، ج ٦٣ ، ١٩٧٠ ، ص ١٤٣٥) .

(ط) فورتاليزا Fortaleza وتشمل صلاحياتها ولاية Cearà . أنشئت كنيابة قنصلية عام ١٩٥٢ (م ٨٦٤٧ في ١٩٥٢/٦/١٢ ، ج ٢٥ ، ١٩٥٢ ، ص ٦٢٢) .

(ي) بيليم Belem وتشمل صلاحياتها ولاية Parà . أنشئت عام ١٩٥٦ (م ١٢٨٧١ في ١٩٥٦/٧/٢٦ ، ج ٣١ ، ١٩٥٦ ، ص ٦٩٧) .

ـ قنصليات فخرية لم تعد قائمة ، كانت موجودة في المدن الآتية :

(أ) أنابوليس Anapolis . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٦٠٠٦ في ١٩٤٩/٨/٢٠) وألغيت عام ١٩٥٩ (م ١٠٦٦ في ١٩٥٩/٤/٢٢ ، ج ٢٤ ، ١٩٥٩ ، ص ٤٣٨) .

(ب) كمبينا غراندي Campina Grande . أنشئت عام ١٩٥١ (م ٥٩٠٣ في ١٩٥١/٩/١٩ ، ج ٣٩ ، ١٩٥١ ، ص ٥٥٢) وألغيت عام ١٩٦٠ (م ٤٥٨٠ في ١٩٦٠/٧/٢ ، ج ٢٩ ، ١٩٦٠ ، ص ٦٨٩) .

(جـ) ساو خوسيه دو ريو بريتو Sao José do Rio Bréto . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٨١٠٨ في ١٩٥٧/١/١٨ ، ج ٥٥ ، ١٩٥٧ ، ص ١١٠٣) .

١١ ـ بلغاريا Bulgarie

ـ السفارة في صوفيا Sofia (Sófiya)
أنشئت عام ١٩٨٢ (م ٤٨١٤ في ١٩٨٢/٢/١) وباشرت أعمالها عام ١٩٨٣ .

١٢ ـ كندا Canada

ـ السفارة في أوتاوا Ottawa .
في عام ١٩٤٦ أنشئت قنصلية في أوتاوا (م ٧١١٩ في ١٩٤٦/١٠/١٥ ، ج ٤٣ ، في ١٩٤٦/١٠/٢٣) .
وفي عام ١٩٤٩ رفعت إلى قنصلية عامة (م ١٥٠٨٣ في ١٩٤٩/٥/٢٥ ، ج ٢٢ في ١٩٤٩/٦/١) .
وفي عام ١٩٥٥ ألغيت القنصلية العامة وأنشئت مفوضية مكانها (م ١٠٣٤٩ في ١٩٥٥/١٠/٧ ، ج ٤١ ، ١٩٥٥ ، ١٢٧٥) .
وفي عام ١٩٥٨ رفعت المفوضية إلى سفارة (م ١٦٠ في ١٩٥٨/١١/٢٥ ، ج ٤٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٦٣٧) .

ـ القنصلية العامة في منتريال Montreal في ولاية Quebec .

في عام ١٩٦٤ أنشئت قنصلية فخرية (م ١٦٣٦١ في ١٩٦٤/٥/١٩ ، ج ٤٣ ، ١٩٦٤ ، ص ١٧٤٨) .
وفي عام ١٩٧٠ ألغيت القنصلية الفخرية وأنشئت قنصلية عامة (م ١٤٢٨٣ في ١٩٧٠/٤/١٨ ج ٣٦ ، ١٩٧٠ ، ص ٥٤٨) .

ـ القنصلية العامة في تورنتو Toronto .
أنشئت عام ١٩٨١ (م ٤٠٢٩ تاريخ ١٩٨١/٦/١٨) وتشمل صلاحياتها تورنتو وضواحيها والمنطقة الشرقية من مقاطعة أونتاريو . وباشرت أعمالها عام ١٩٨٣ .

ـ قنصليتان فخريتان : في هاليفكس Halifax . أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٦٧٨ في ١٩٧٢/٧/٢٦ ، ج ٦٣ ، ١٩٧٢ ، ص ٩٢٢) . وفي أدمونتون (ولاية البرتا) Edmon-ton (A lberta). أنشئت عام ١٩٧٨ (م ١٥١٨ في ١٩٧٨/١١/٢١ ، ج ٣٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٣٤) .

ـ قنصليتان فخريتان لم تعودا قائمتين : قنصلية تورنتو التي ألغيت بإنشاء القنصلية العامة . وقنصلية فرانكوفر التي أنشئت عام ١٩٦٣ (م ١٤٠٥٥ في ١٩٦٣/١٠/١٠ ، ج ٨٢ ، ١٩٦٣ ، ص ٤٦٤٦) .

١٣ ـ تشيلي Chili

ـ السفارة في سانتياغو Santiago
في عام ١٩٤٧ أنشئت مفوضية غير مقيمة[1] (م ٩٤٨٠ في ١٩٤٧/٧/١٧ ، ج ٣٠ ، في ١٩٤٧/٧/٢٣) .
وفي عام ١٩٦٨ رفعت إلى سفارة غير مقيمة (م ١٠٦٦٤ في ١٩٦٨/٨/٢٩ ، ج ٧٢ ، ١٩٦٨ ، ص ١٣٠٥) .
وفي عام ١٩٧٨ أنشئت السفارة المقيمة (م ١٥٣٢ في ١٩٧٨/١١/٢٥ ، ج ٣٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٣٦) .

ـ القنصلية الفخرية في كوبيابو Copiapo . أنشئت عام ١٩٧٨ (م ١٥١٨ في ١٩٧٨/١١/٢١ ، ج ٣٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٣٤) .

١٤ ـ الصين Chine

ـ السفارة في بكين Pekin
أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٠٥٠ في ١٩٧٢/٣/٣٠ ، ج ٣٠ ، ١٩٧٢ ، ص ٣٦٣) .

(١) اعتمد الوزير المفوض في الأرجنتين وزيراً مفوضاً غير مقيم في تشيلي .

ـ القنصلية الفخرية في هونغ كونغ Hong Kong . أنشئت عام ١٩٦٤ (م ١٦٣٦٠ في ١٩٦٤/٥/١٩ ، ج ٤٣ ، ١٩٦٤ ، ص ١٧٤٨)[١] .

١٥ ـ قبرص Chypre

ـ السفارة في نيقوسيا Nicosie .

أنشئت قنصلية في ١٩٤٩/١٢/١ . وفي عام ١٩٦٠ رفع التمثيل إلى درجة سفارة (م ٥١٣١ في ١٩٦٠/٩/٢٠ ، ج ٤١ ، ١٩٦٠ ، ص ٨٦٦) .

١٦ ـ كولومبيا Colombie

ـ السفارة في بوغوتا Bogota

في البداية أنشئت قنصلية باشرت مهامها في أوائل عام ١٩٤٦ ، ثم مفوضية عام ١٩٤٨[٢] ، رفعت إلى سفارة عام ١٩٦٠ (م ٤٣٨٠ في ١٩٦٠/٦/٧ ، ج ٢٦ ، ١٩٦٠ ، ص ٦٤٦) . والسفير في كولومبيا معتمد في بوليفيا Bolivie[٣] والأكوادور Equateur[٤] وباناما Panama والبيرو Pérou[٥] .

ـ قنصليات فخرية موجودة في المدن التالية :

(أ) بارانكيبا Baranquilla . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٤١٤٠ في ١٩٤٩/١/١٩ ، ج ٤ ، في ١٩٤٩/١/٢٦) .

(ب) كالي Cali أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٤١٤٤ في ١٩٤٩/١/١٩ ج ٤ ، في ٢٦ /١٩٤٩/١) . .

---

(١) أصلاً ، كانت قنصلية هونغ كونغ تتبع السفارة في لندن كون هونغ كونغ جزيرة يحكمها بريطاني ، إلاّ أن بعد المسافة بين الجزيرة ولندن أوجب إلحاقها بالسفارة في بكين .

(٢) ورد تاريخ إنشاء مفوضية بوغوتا في كتاب حقائق لبنانية للشيخ بشارة الخوري ، الجزء الثاني ، منشورات أوراق لبنانية ، بيروت ١٩٦٠ ، ص ٣٢٢ ، بأنه ١٩٤٦/٢/٢ وهو تاريخ إنشاء القنصلية .

(٣) عام ١٩٦٢ أصبح التمثيل بين لبنان وبوليفيا على مستوى سفير غير مقيم (م ١١٦١٣ في ١٩٦٢/٢/٢٨ ، ج ٢ ، ١٩٦٢ ، ص ٤٨) .

(٤) في عام ١٩٤٩ أنشئت المفوضية غير المقيمة (م ١٤٤٩٤ في ١٩٤٩/٣/١٠ ، ج ١١ ، في ١٩٤٩/٣/١٦) .

(٥) في عام ١٩٤٩ أنشئت مفوضية غير مقيمة في البيرو (م ١٥٢٧٠ في ١٩٤٩/٩/١٣ ، ج ٢٥ ، في ١٩٤٩/٦/٢٢) .

وفي عام ١٩٦٣ رفعت إلى سفارة غير مقيمة (م ١٣٦٤٩ في ١٩٦٣/٨/٢٢ ، ج ٦٩ ، ١٩٦٣ ، ص ٣٧١٠) .

(جـ) لاباز La paz في بوليفيا وتتبع السفارة في بوغوتا . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٥٥٧٩ في ١٩٤٩/٧/١٣ ، ج ٢٩ ، في ١٩٤٩/٧/٢٠) .

(د) كيتو Quito في الأكوادور وتتبع السفارة في بوغوتـا . أنشئت عام ١٩٤٩ ، (م ١٥٨٢٧ في ١٩٤٩/٨/٢ ، ج ٣٢ في ١٩٤٩/٨/١٠) .

(هـ) غواياكيل Guayaquil في الأكوادور وتتبع السفارة في بوغوتا . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٥٨٢٩ في ١٩٤٩/٨/٢ ، ج ٣٢ ، ١٩٤٩/٨/١٠) .

(و) باناما Panama في دولة باناما وتتبع السفارة في بوغوتا . أنشئت كوكالة قنصلية عام ١٩٤٦ (م ٦٤١٣ في ١٩٤٦/٧/١٢ ، ج ٢٩ في ١٩٤٦/٧/١٧) .

(ز) ليما Lima في البيرو وتتبع السفارة في بوغوتا . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٥٨٣١ في ١٩٤٩/٨/٢ ، ج ٣٢ ، ١٩٤٩ ، في ١٩٤٩/٨/١٠) .

١٧ ـ شاطىء العاج Cote d'Ivoire

ـ السفارة في أبيدجان Abidjan

في عام ١٩٥٧ أنشئت قنصلية (م ١٨٢٤٧ في ١٩٥٧/١٢/٣١ ، ج ٢ ، ١٩٥٧ ، ص ٤٠) ، وفي عام ١٩٦١ ألغيت وحل محلها سفارة (م ٦٥٨٣ في ١٩٦١/٤/٢١ ، ج ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩) . والسفير في شاطىء العاج معتمد سفيراً غير مقيم في فولتا العليا .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة وهي القنصلية الفخرية في أبيدجان التي ألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٧٩ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٢) وأعيد إنشاؤها عام ١٩٦٠ (م ٤٣٦١ في ١٩٦٠/٦/٣ ، ج ٢٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٥٥٧) وقد ألغيت فيما بعد كما ألغيت القنصلية المسلكية نتيجة إنشاء السفارة فيها .

١٨ ـ كوبا Cuba

ـ السفارة في هافانا La Habana

في عام ١٩٤٦ أنشئت مفوضية غير مقيمة في كوبا واعتمد الوزير المفوض في واشنطن فيها[١] .

وفي عام ١٩٤٨ كان هناك قنصلية فخرية رفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٧ (م ١٧٦٥٠ في ١٩٥٧/١٠/٢٦ ، ج ٤٨ ، ١٩٥٧ ، ص ٩٨١) ثم أعيدت إلى قنصلية

(١) وكان يومها شارل مالك (م ٥٣١٩ في ١٩٤٦/٣/٦ ، ج ١١ ، في ١٩٤٦/٣/١٣) .

فخرية مع إلغاء القنصليات الفخرية العامة عام ١٩٥٩ (م ٢٢٢٨ في ١٩٥٩/١٠/٦ ، ج ٥٥ ، ص ١٦٢٦) .
وفي عام ١٩٦٢ أنشئت السفارة في هافانا (م ٩٢١٧ في ١٩٦٢/٤/٩ ، ج ١٦ ، ١٩٦٢ ، ص ٥٨٤) .

١٩ ـ مصر Egypte

ـ السفارة في القاهرة Le Caire

في عام ١٩٤٤ أنشئت مفوضية (م ٢٢٨٧ في ١٩٤٤/١١/٢١ ، ج ٤٨ في ١٩٤٤/١١/٢٩)[١] .
وفي عام ١٩٥٣ رفعت إلى سفارة (م ١٢٢٠ في ١٩٥٣/٣/٣ ، ج ٩ ، ١٩٥٣ ، ص ٤٩٧) .
والسفير في القاهرة كان في أغلب الأحيان المندوب لدى الجامعة العربية[٢] . وهو معتمد سفيراً غير مقيم في البحرين وعمان وكينيا Kenya[٣] .

ـ القنصلية العامة في الاسكندرية Alexandrie . أنشئت عام ١٩٤٥ (م ٣٢٣٩ في ١٩٤٥/٥/٢٣ ، ج ١٢ ، في ١٩٤٥/٥/٣٠) . ورفعت إلى قنصلية عام ١٩٥٤ (م ٦٠٦٢ في ١٩٥٤/٨/٢٥ ، ج ٣٦ ، ١٩٥٤ ، ص ٦٩٠) .

ـ القنصلية الفخرية في نيروبي في كينيا وتتبع السفارة في القاهرة .

ـ القنصلية الفخرية في المنامة Al - Manama (البحرين) وتتبع السفارة في القاهرة . أنشئت عام ١٩٧٨ (م ١٥١٨ في ١٩٧٨/١١/٢١ ، ج ٣٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٣٤) .

ـ قنصليات لم تعد قائمة :

(أ) القنصلية العامة في القاهرة . أنشئت عام ١٩٤٤ (م ٢٣٦٢ في ١٩٤٤/١٢/٢ ، ج ٥١ ، في ١٩٤٤/١٢/٢٠) ، ورفعت إلى قنصلية عامة عام ١٩٤٥ . وقرر

---

(١) عين يوسف سالم وكان نائباً للجنوب أول وزير مفوض (م ٢٣٤٠ في ١٩٤٤/١١/٢٥) تلاه سامي الخوري عام ١٩٤٧ (م ٤٠٣٦ تاريخ ١٩٤٥/١٠/٥) .
(٢) أنشئت في بعض الفترات بعثة مستقلة لدى الجامعة العربية كعام ١٩٦٠ مثلاً (م ٣٣٣١ في ١٩٦٠/٢/٢٢ ، ج ٩ ، ١٩٦٠ ، ص ١٢٣) ، ثم ألغيت في العام عينه (م ٤٨٤٦ ، في ١٩٦٠/٧/٢٩ ، ج ٣٣ ، ١٩٦٠ ، ص ٧٨٨) . وعين في فترة لاحقة مندوب لدى الجامعة برتبة سفير وإن كان يعمل بإشراف السفير في القاهرة . ومع نقل الجامعة إلى تونس عام ١٩٧٩ أنشئت بعثة مستقلة لديها هناك ، ثم أدمجت بالسفارة في تونس عام ١٩٨٠ ، وتقرر مؤخراً فصلها عنها ثانية .
(٣) أنشئت سفارة غير مقيمة في كينيا عام ١٩٦٨ (م ٩٤٤٧ في ١٩٦٨/٢/٢٨ ، ج ١٨ ، ١٩٦٨ ، ص ٣٣٣) وكان السفير في السودان في السابق هو المعتمد سفيراً غير مقيم في كينيا .

مجلس الوزراء اللبناني في ١٩٨٣/٣/٣١ إلغاءها ودمجها في السفارة . وصدر مرسوم بالإلغاء رقمه ٤٤١ تاريخ ١٩٨٣/٤/٧ .

(ب) القنصليــة العـامــة في بــور سعيــد . أنشئت عــام ١٩٤٦ (م ٧١٣٥ في ١٩٤٦/١٠/١٥ ، ج ٢ ، في ١٩٤٧/١/٨) ورفعت إلى قنصلية عامة عام ١٩٥٥ (م ١٠٥٧ في ١٩٥٥/١٠/٧ ، ج ٤٦ ، ص ١٣٢٤) .

(جـ) القنصليــة الفخريـة في الإسماعيليـة وأنشئت عام ١٩٥٦ . (م ١١٦٧٢ في ١٩٥٦/٣/٨ ، ج ١١ ، ١٩٥٦ ، ص ١٧١) .

٢٠ ـ إسبانيا Espagne

ـ السفارة في مدريد Madrid

في عام ١٩٤٧ أنشئت قنصلية فخرية عامة (م ١٠٣٢٥ في ١٩٤٧/١٠/٦ ، ج ٤٦ في ١٩٤٧/١١/١٢) ، وتحولت إلى قنصلية عام ١٩٥٩ (م ٢٢٢٨ في ١٩٥٩/١٠/٦ ، الذي ألغى القنصليات العامة الفخرية) . واستمرت هذه القنصلية الفخرية تعمل إلى حين إلغائها في عام ١٩٦٠ (م ٣٦٧٩ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٢) .
وفي عام ١٩٤٨ أنشئت مفوضية غير مقيمة واعتمد الوزير في باريس وزيراً غير مقيم في مدريد (م ١٢١٣٥ في ١٩٤٨/٦/٢٥ ، ج ٢٦ في ١٩٤٨/٦/٣٠) .
وفي عام ١٩٥٣ أنشئت السفارة (م ٢٣٤٠ في ١٩٥٣/٧/١٨ ، ج ٢٩ ، ١٩٥٣ ، ص ١٢٤٠) .

ـ القنصليات الفخرية ، قنصليتان :

(أ) في برشلونه Barcelone . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ٤٠٣ في ١٩٤٩/١١/٢٩ ، ج ٤٩ ، ١٩٤٩ ، ص ٦٢٨) .

(ب) في لاس بالماس Las Palmas في جزر الكناري Canaries وتتبع السفارة في مدريد . أنـشئـت عـام ١٩٤٨ (م ١٢١٣٦ فـي ١٩٤٨/٦/٢٥ ، ج ٢٦ ، فـي ١٩٤٨/٦/٣٠) .

٢١ ـ الولايات المتحدة الأميركية (U.S.A) Etats - Unis d'Amérique

ـ السفارة في واشنطن Washington D.C.

في عام ١٩٤٥ أنشئت المفوضية اللبنانية (م ٢٩٧٥ في ١٩٤٥/٣/٢٧ ، ج ١٤ ، في ١٩٤٥/٤/٤)[1] .

(١) عين شارل مالك وزيراً مفوضاً (م ٢٩٧٧ في ١٩٤٥/٣/٧ ، ج ١٤ ، في ١٩٤٥/٤/٤) .

وفي عام ١٩٥٣ رفعت المفوضية إلى سفارة (م ١٢٢٠ في ١٩٥٣/٣/٣ ، ج ٩ ، ١٩٥٣ ، ص ٤٩٧) .

- البعثة اللبنانية الدائمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك ، وعلى رأسها سفير هو مندوب لبنان الدائم لدى المنظمة الدولية . أنشئت في ١٩٤٦/٧/٣٠ .

- القنصليات العامة ، وهي :

(أ) القنصلية العامة في ديترويت Detroit في ولاية ميتشيغن Michigan في عام ١٩٥٠ أنشئت قنصلية فخرية (م ٣٦٠٦ في ١٩٥٠/١٠/٢٨ ، ج ٢٩ ، ١٩٥٠ ، ص ٧٨٣) .
وفي عام ١٩٦٤ حلت محلها قنصلية عامة (م ١٦٥٥٤ في ١٩٦٤/٦/٥ ، ج ٤٨ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٠٠٥) .

(ب) القنصلية العامة في نيويورك New York . أنشئت عام ١٩٤٥ (م ٢٩٧٦ في ١٩٤٥/٣/٢٧ ، ج ١٤ في ١٩٤٥/٤/٤) .

(جـ) القنصلية العامة في لوس أنجلس Los Angeles في ولاية كاليفورنيا California في عام ١٩٥٠ أنشئت قنصلية فخرية (م ٣٦٠٧ في ١٩٥٠/١١/٢٨) .
في عام ١٩٨١ حلت محلها قنصلية عامة (م ٤٠٢٩ في ١٩٨١/٦/١٨) .

- قنصليات فخرية تقوم في المدن التالية :

(أ) أريزونا Arizona في ولاية أريزونا . أنشئت عام ١٩٧٥ (م ١٠٤٥٨ في ١٩٧٥/٦/٢٤ ، ج ٥٥ ، ١٩٧٥ ، ص ٦٧٧) .

(ب) شيكاغو Chicago في ولاية Illinois وتتبع القنصلية العامة في ديترويت . أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٤٣٨٠ في ١٩٥٤/٣/١٢ ، ج ١١ ، ١٩٥٤ ، ص ١٨٦)[1] .

(جـ) غولد سبورو Goldsboro في ولاية كارولينا الشمالية North Carolina . أنشئت عام ١٩٥٦ (م ١٢٦٩٥ في ١٩٥٦/٧/٤ ، ج ٢٨ ، ١٩٥٦ ، ص ٥٧٨) .

(د) ميامي Miami في ولاية فلوريدا Florida . أنشئت عام ١٩٧٨ ، (م ١٥٣١ في ١٩٧٨/١١/٢٥ ، ج ٣٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٣٥) .

(هـ) أورانج Orange في ولاية نيو جرسي New Jersey . أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٤٩٢٧ في ١٩٥٤/٤/٣٠ ، ج ١٨ ، ١٩٥٤ ، ص ٢٦٢) . وألغيت عام ١٩٦٠

---

(١) حددت صلاحيات هذه القنصلية بالمرسوم ١١٨٩ الصادر في ١٩٦٥/٣/١٩ (ج ٢٥ ، ١٩٦٥ ، ص ٤٢٨) .

(م ٣٩٨٤ في ١٩٦٠/٥/٢٩ ، ج ١٩ ، ١٩٦٠ ، ص ٤٢٢) . وأعيد إنشاؤها عام ١٩٦٠ عينه (م ٥١٣٢ في ١٩٦٠/٩/٢٠ ، ج ٤١ ، ١٩٦٠ ، ص ٨٦٧)[1] .

(و) بورتلاند Portland في ولاية أوريغون Oregon . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٥٠٦٣ في ١٩٥٧/٢/٢٥ ، ج ٩ ، ١٩٥٧ ، ص ٢٩٤) .

(ز) دالاس Dallas في ولاية تكساس Texas . أنشئت عام ١٩٦٨ (م ١١٢٠٨ في ١٩٦٨/١٠/١٢ ، ج ٨٩ ، ١٩٦٨ ، ص ١٥٨٣) .

(حـ) هيوستن Houston في ولاية Texas . أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٦٧٩ في ١٩٧٢/٧/٢٦ ، ج ٦٣ ، ١٩٧٢ ، ص ٩٢٢) .

(ط) سان خوان San Juan في بورتوريكو Porto - Rico . أنشئت عام ١٩٦٧ (م ٦٦٩٣ في ١٩٦٧/٢/٢١ ، ج ١٨ ، ١٩٦٧ ، ص ٢٥٤) .

(ي) كينغستون Kingston في جامايكا Jamaîque وتتبع البعثة الدائمة في الأمم المتحدة . أنشئت عام ١٩٥٠ (م ٢٦٦٢ في ١٩٥٠/٨/٢٢ ، ج ٣٥ ، ١٩٥٠ ، ص ٥٥٣) . ورفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٧ (م ١٧٠٧١ في ١٩٥٧/٨/٢٨ ، ج ٣٩ ، ١٩٥٧ ، ص ٩١٢) ، وأعيدت إلى قنصلية فخرية عام ١٩٥٩ بصدور المرسوم ٢٢٢٨ في ١٩٥٩/١٠/٦ المشار إليه سابقاً .

ـ قنصليات فخرية لم تعد قائمة كانت موجودة في المدن التالية :

(أ) كليفلند Cleveland في ولاية أوهايو Ohio . أنشئت عام ١٩٥٩ (م ٥٧٧ في ١٩٥٩/٢/١٠ ، ج ٧ ، ١٩٥٩ ص ١١٥) وألغيت عام ١٩٦٥ (م ١٣٩٩ ، في ١٩٦٥/٤/٦ ، ج ٣٢ ، ١٩٦٥ ، ٥٣٨) .

(ب) برمنغهام Birmingham في ولاية ألاباما Alabama .
أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٤٤٦٦ في ١٩٥٤/٣/١٧ ، ج ١٢ ، ١٩٥٤ ، ص ١٩٣) .

(جـ) سيوداد تروخولو Ciudad Trojolo في الدومينيكان Dominican وكانت تابعة للسفارة في واشنطن . أنشئت عام ١٩٤٨ (م ١٣٢٠٥ في ١٩٤٨/٩/٢٨ ج ٤٠ ، في ١٩٤٨/١٠/٦) .

---

(١) حددت مدينة أورانج مقراً لها بالمرسوم ١٧٦٢٧ الصادر في ١٩٦٤/٩/١٩ (ج ٨٠ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٧١٩) .

٢٢ ـ الإمارات العربية المتحدة Fédération des Emirats Arabes

ـ السفارة في أبو ظبي Abou - Dhabi . أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٠٩٤ في ١٩٧٢/٤/١٣ ، ج ٣٢ ، ١٩٧٢ ، ص ٤٣٧) .

ـ القنصلية العامة في دبي Doubai . أنشئت عام ١٩٧٨ ، (م ١٥٥٤ في ١٩٧٨/٢/١١ ، ج ٣٧ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٦٧) . وقرر مجلس الوزراء اللبناني رفعها إلى قنصلية عامة في ١٩٨٢/٤/٧ وصدر مرسوم بذلك رقمه ٦٠٤ تاريخ ١٩٨٣/٥/٢١ .

٢٣ ـ فرنسا France

ـ السفارة في باريس Paris

في عام ١٩٤٤ أنشئت المفوضية (م ٢٢٨٨ في ١٩٤٤/١١/٢١ ، ج ٤٨ في ١٩٤٤/١١/٢٩)[١] .

وفي عام ١٩٥٣ رفعت إلى سفارة (م ١٢٢٠ في ١٩٥٣/٣/٣ ، ج ٩ ، ١٩٥٣ ، ص ٩٧) . كذلك أنشئت قنصلية عام ١٩٤٤ (م ٢٣٦٤ في ١٩٤٤/١٢/١٢ ، ج ٥١ في ١٩٤٤/١٢/٢٠) وأصبحت فيما بعد القسم القنصلي في السفارة .

ـ البعثة الدائمة لدى الأونيسكوUNESCOفي باريس وعلى رأسها سفير . أنشئت في ١٩٥١/٤/٢٣ .

ـ القنصلية اللبنانية العامة في مرسيليا Marseille . أنشئت عام ١٩٤٤ (م ٢٥٢١ في ١٩٤٤/١٢/٢٣ ، ج ٥٢ ، في ١٩٤٤/١٢/٢٧)[٢] .

ـ القنصلية اللبنانية العامة في ستراسبورغ Strasbourg . أنشئت عام ١٩٨٣ ، (م ٣٨٥ في ١٩٨٣/٣/٢٥) ولم تباشر مهامها بعد .

ـ قنصليتان فخريتان :

(أ) في Pointe - A Pirte في الغوادلوب Guadeloupe . أنشئت عام ١٩٥١ (م ٥٤١٠ في ١٩٥١/٧/١٢ ، ج ٢٩ ، ١٩٥١ ، ص ٤٤٢) .

---

(١) عيّن أحمد الداعوق وزيراً مفوضاً في باريس بالمرسوم ٢٣٣٩ في ١٩٤٤/١١/٢٥ (ج ٤٩ في ١٩٤٤/١٢/٦) وكان قد صدر مرسوم رقم ١٤٤٥ في ١٩٤٤/٧/١ (ج ٢٧ في ١٩٤٤/٧/٥) بتعيينه وزيراً مفوضاً لدى حكومة فرنسا الحرة في الجزائر . إلّا أن انتقال هذه الحكومة إلى باريس أدى إلى صدور المرسوم رقم ٢٣٣٩ في ١٩٤٥/١١/٢٥ بتعيينه في باريس . راجع كتاب الرئيس بشارة الخوري . المذكور . ص ١٠١ .

(٢) حددت المناطق التي تشملها صلاحية القنصلية العامة في مرسيليا بالمرسوم رقم ٣٤١٨ الصادر في ١٩٤٥/٦/٢١ (ج ٢٦ في ١٩٤٥/٦/٢٧) .

(ب) في مونت كارلو Monte Carlo في موناكو Monaco . أنشئت عام ١٩٥٠ (م ٣٧٢١ في ١٩٥٠/١/١٤ ، ج ٥١ ، ١٩٥٠ ، ص ٨١٨) ورفعت إلى قنصلية فخرية عامة عـام ١٩٥٤ (م ٤٥٨٣ في ١٩٥٤/٣/٢٣ ، ج ١٢ ، ١٩٥٤ ، ص ١٩٥) وأصبحت قنصلية فخرية مجدداً مع إلغاء القنصليات الفخرية العامة .

- قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في نيس Nice عـام ١٩٥٩ (م ١٤٥٧ في ١٩٥٩/٦/٦ ، ج ٢٤ ، ١٩٥٩ ، ص ٤٣٨) .

٢٤ - الغابون Gabon

- السفارة في ليبرفيل Libreville . أنشئت عام ١٩٨٠ (م ٣٠٠٧ في ١٩٨٠/٥/٢٢ ، ج ٢٣ ، ١٩٨٠ ص ٥٨٠) .

٢٥ - غانا Ghana

- السفارة في أكرا Accra

في عام ١٩٤٩ أنشئت قنصلية . وفي عام ١٩٥٨ أنشئت مفوضية (م ٢٠٥٣٠ في ١٩٥٨/٩/١٩ ، ج ٣٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٥٦٨) . وفي عام ١٩٦١ رفعت إلى سفارة (م ٦٥٣٨ في ١٩٦١/٤/٢١ ، ج ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩) .

والسفير في أكرا معتمد سفيراً غير مقيم في تشاد **Tchad** والتوغو **Togo** **وأفريقيا الوسطى** . وكان في أكرا قنصلية فخرية ألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٨٠ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٣) .

- قنصليتان فخريتان :

(أ) القنصلية الفخرية في فورت لامي Fort - Lamy في التشاد Tchad وتتبع السفارة في أكرا . أنشئت عام ١٩٦٢ (م ٩٥٧٤ في ١٩٦٢/٥/٢٥ ، ج ٢٣) ١٩٦٢ ، ص ٨٢٦) .

(ب) القنصلية الفخرية في لومي Lomé في التوغو Togo وتتبع السفارة في أكرا . أنشئت بالمرسوم رقم ٢٢٤١ في ١٩٦٥/٧/١٧ (ج ٥٩ ، ١٩٦٥ ، ص ٩٨٩) .

٢٦ - بريطانيا العظمى Grande Bretagne

- السفارة في لندن Londres

في عـام ١٩٤٤ أنشئت المفـوضيـة (م ١٧٧٠ فـي ١٩٤٤/٨/٢٦ ، ج ٣٥ في ١٩٤٤/٨/٣٠)[1] .

(١) عيّن كميل شمعون وزيراً مفوضاً بالمرسوم رقم ١٤٤٦ في ١٩٤٤/٧/١ (ج ٢٧ في ١٩٤٤/٧/٥) .

وفي عام ١٩٥٣ رفعت إلى سفارة (م ١٢٢٠ في ١٩٥٣/٣/٣ ، ج ٩ ، ١٩٥٣ ، ص ٤٩٧) .
وفي عام ١٩٤٤ أنشئت كذلك قنصلية عامة (م ١٧٧١ في ١٩٤٤/٨/٢٦ ، ج ٣ ، في ١٩٤٤/٨/٣٠) وتحولت إلى قسم قنصلي في السفارة فيما بعد .

- القنصلية الفخرية في مانشستر Manchester . أنشئت عام ١٩٤٦ (م ٧١١٦ في ١٩٤٦/١٠/١٠ ، ج ٤٣ ، في ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

٢٧ ـ اليونان Grèce

- السفارة في أثينا Athènes . أنشئت مفوضية في ١٩٥٠/٩/٤ .

٢٨ ـ غينيا Guinée

- السفارة في كوناكري Conakry
في عام ١٩٦٠ أنشئت مفوضية (م ٤٣٤٥ في ١٩٦٠/٦/١) وفي العام عينه رفعت إلى سفارة (م ٤٥٨٠ في ١٩٦٠/٧/٢ ، ج ٢٩ ، ١٩٦٠ ص ٦٨٩) .

- القنصلية الفخرية في بيساو Bissao في غينيا البرتغالية Guinée Portugaise تتبع السفارة في كوناكري . أنشئت عام ١٩٥٠ (م ٣٧١٩ في ١٩٥٠/١/١٤ ، ج ٢٩ ، ١٩٥٠ ، ص ٧٠٥) .

٢٩ ـ هولندا Hollande

- السفارة في لاهاي La Haye
في عام ١٩٥٠ أنشئت مفوضية غير مقيمة (م ٢٢٦٢ في ١٩٥٠/٦/٢٨ ، ج ٢٧ ، ١٩٥٠ ، ص ٤٥٣) .
وفي عام ١٩٥١ أنشئت قنصلية فخرية (م ٦١٧٩ في ١٩٥١/١٠/١٥) . رفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٦ (م ١٣٥١٦ في ١٩٥٦/٩/٢٨ ، ج ٤٠ ، ١٩٥٦ ، ص ٨٨٦) أعيدت عام ١٩٥٩ إلى قنصلية فخرية بعد إلغاء القنصليات الفخرية العامة . وألغيت في العام عينه (م ٥٣٤ في ١٩٥٩/٢/٣ ، ج ٦ ، ١٩٥٩ ، ص ١٠٥) .

وفي عام ١٩٨١ قرر مجلس الوزراء اللبناني إنشاء سفارة مقيمة . وصدر مرسوم إنشائها عام ١٩٨٢ (م ٤٨١٤ في ١٩٨٢/٢/١) .

- القنصلية الفخرية في روتردام Rotterdam . أنشئت عام ١٩٥٩ (م ٥٣٤ في ١٩٥٩/٢/٣ ، ج ٦ ، ١٩٥٩ ، ص ١٠٥) .

٣٠ ـ الهند Inde

ـ السفارة في نيودلهي New - Delhi

في عام ١٩٥٤ أنشئت مفوضية (م ٣٨١٢ في ١٩٥٤/١/١٩ ، ج ٣ ، ١٩٥٤ ، ص ٢٧) .

وفي عام ١٩٦١ حولت إلى سفارة (م ٨١١٠ في ١٩٦١/١١/٢٨ ، ج ٥٢ ، ١٩٦١ ، تشريع خاص ، ص ١٣١٠) ،

والسفير في نيودلهي معتمد سفيراً غير مقيم في نيبال وسيلان وتايلند وأندونيسيا[١] .

ـ القنصلية الفخرية في كلكوتا Calcutta أنشئت عام ١٩٦٦ (م ٦٢٤١ في ١٩٦٦/١٢/٢ ، ج ١٠٠ ، ١٩٦٦ ، ص ١٨٩٦) .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في بومباي Bombay عام ١٩٤٦ (م ٧١١٥ في ١٩٤٦/١٠/١٥ ، ج ٤٣ ، في ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

٣١ ـ العراق Irak

ـ السفارة في بغداد Baghdad .

عام ١٩٤٦ أنشئت مفوضية (م ٧٢٠١ في ١٩٤٦/١٠/١٧ ، ج ٤٣ ، في ١٩٤٦/١٠/٢٣)[٢] .

وفي عام ١٩٥٣ رفعت إلى سفارة (م ٢٣٤١ في ١٩٥٣/٧/١٨ ، ج ٢٩ ، ١٩٥٣ ، ص ١٢٤١) .

٣٢ ـ إيران Iran

ـ السفارة في طهران Tehran

أنشئت مفوضية في ١٩٤٦/٢/٢٣ ورفعت إلى سفارة عام ١٩٥٧ (م ١٥١٦٨ في ١٩٥٧/٣/٥ ، ج ١١ ، ١٩٥٧ ، ص ٣٢٠) .

والسفير في طهران معتمد سفيراً غير مقيم في أفغانستان[٣] .

---

(١) راجع المرسوم ١٤١٣٨ تاريخ ١٩٦٣/١٠/٢١ (ج ٨٦ ، ١٩٦٣ ، ص ٤٨٦٣) والسفارة غير المقيمة في أندونيسيا أنشئت عام ١٩٦١ (م ٧٦٨٤ في ٢٠/ ١٠/ ١٩٦١، ج ٤٢، ١٩٦١، التشريع الخاص ص ١٠٧٥).

(٢) وفي ١٩٤٧/٦/٤ صدر المرسوم ٩٢٠٠ (ج ٢٤ في ١٩٤٧/٦/١١) بتعيين كاظم الصلح وزيرا مفوضاً في بغداد .

(٣) عام ١٩٦٥ أنشئت قنصلية فخرية في كابول (م ٢٢١١ في ١٩٦٥/٧/١٧ ، ج ٥٩ ، ١٩٦٥ ، =

٣٣ ـ إيطاليا Italie

ـ السفارة في روما Rome

أنشئت مفوضية في ١٩٤٨/٧/٢٠ . رفعت إلى سفارة عام ١٩٥٥ (م ٩٠٣٣ في ١٩٥٥/٥/٢٦ ، ج ١٨ ، ١٩٥٥ ، ص ٨٨١) .

ـ القنصلية العامة في ميلانو Milano . أنشئت عام ١٩٥٦ (م ١١٦٢٧ في ١٩٥٦/٣/٥ ، ج ١٠ ، ١٩٥٦ ، ص ١٦٣)[1] .

ـ قنصليات فخرية في المدن التالية :

(أ) جنوى Genes . أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٧٣٣١ في ١٩٥٤/١٢/٧ ، ج ٥١ ، ١٩٥٤ ، ص ٩٢٣) .

(ب) نابولي Naples .

(جـ) تريستا Trieste . أنشئت عام ١٩٥٦ (م ١٢٦٧٠ في ١٩٥٦/٧/٢ ، ج ٢٨ ، ١٩٥٦ ، ص ٥٧٨) .

(د) البندقية Venise . أنشئت عام ١٩٥١ (م ٥١٥٩ في ١٩٥١/٦/٥ ، ج ٢٤ ، ١٩٥١ ، ص ٤١١) .

(هـ) باري Bari . أنشئت عام ١٩٧٠ (م ١٣٨٢٩ في ١٩٧٠/٢/١١ ، ج ١٧ ، ١٩٧٠ ، ص ٢٢٦) .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في فلورنسا عام ١٩٤٩ ،(م ١٦٣٨١ ، في ١٩٤٩/٩/٣٠ ، ج ٤١ ، ١٩٤٩ ، ص ٥٢١) .

٣٤ ـ اليابان Japon

ـ السفارة في طوكيو Tokyo .

في عام ١٩٥٢ أنشئت قنصلية فخرية (م ٧٧٩١ في ١٩٥٢/٣/١٢ ، ج ١٢ ، ١٩٥٢ ، ص ٢١٦) . وألغيت عام ١٩٥٩ (م ٨٧٧ في ١٩٥٩/٣/١٨ ، ج ١٣ ، ١٩٥٩ ، ص ٢٣٤) .

= ص ٩٨٨) وكان مقرراً لها أن تتبع السفارة في طهران . إلاّ أنها ألغيت بعد شهرين (م ٢٦٩٧ في ١٩٦٥/٩/٢٥ ، ج ٧٩ ، ١٩٦٥ ، ص ١٣١٦) ، أما المفوضية غير المقيمة فأنشئت عام ١٩٥٠ (م ٣٧٧٤ في ١٩٥٠/١٢/١٤ ، ج ٥١ ، ١٩٥٠ ، ص ٨١٩) .

(١) وقد ورد في نص المرسوم تحديد لمناطق صلاحية هذه القنصلية وهي الآتية :

Lombardia, Piemonte, Emilia, Trentino, Alto Adige.

وفي عام ١٩٥٧ أنشئت مفوضية (م ١٦٤١٦ في ١٩٥٧/٧/١ ، ج ٣١ ، ١٩٥٧ ، ص ٧٧٥) .

وفي عام ١٩٥٩ رفعت إلى سفارة (م ٩٣٦ في ١٩٥٩/٤/١ ، ج ١٥ ، ١٩٥٩ ، ص ٢٧٥) .

والسفير في اليابان معتمد سفيراً غير مقيم في الفيليبين Philippines[1] .

ـ القنصلية الفخرية في مانيلا Manila (الفيليبين) وتتبع السفارة في طوكيو .

أنشئت وكـالـة قنصليـة عـام ١٩٤٦ (م ٦٣٨٩ في ١٩٤٦/٧/٦ ، ج ٢٩ ، في ١٩٤٦/٧/١٧) .

٣٥ ـ الأردن Jordanie

ـ السفارة في عـمّان Amman

في عام ١٩٤٤ أنشئت قنصلية عامة (م ٢٥٦٤ في ١٩٤٤/١٢/٣٠ ، ج ٢ ، في ١٩٤٥/١/١٠) لم تلبث أن حولت إلى قنصلية على رأسها قنصل أول[2] (ج ١٨ في ١٩٤٥/٥/١٢) .

وفي عـام ١٩٤٦ أنشئت المفـوضيـة (م ٦٧٣٦ في ١٩٤٦/٨/٢١ ، ج ٣٥ ، في ١٩٤٦/٨/٢٨) التي حولت في عام ١٩٥٣ إلى سفارة (م ٢٣٤٢ في ١٩٥٣/٧/١٨ ، ج ٢٩ ، ١٩٥٣ ، ص ١٢٤١) .

ـ قنصليـة عـامـة لم تعـد قـائمـة . أنشئت في القـدس عـام ١٩٤٤ (م ٢٥٦٢ في ١٩٤٤/١٢/٣٠ ، ج ٢ ، في ١٩٤٥/١/١٠)[3] . كما أنشئت وكالات قنصلية في حيفا ويافا وتل أبيب (م ٣٢٣٨ في ١٩٤٥/٥/٢٣ ، ج ١٢ ، في ١٩٤٥/٥/٣٠) .

٣٦ ـ الكويت Koweit

ـ السفارة في الكويت

في عام ١٩٦٢ أنشئت سفارة غير مقيمة (م ١١٣٢٩ في ١٩٦٢/١٢/٣ ، ج ٥٠ ، ١٩٦٢ ، ص ١٩٦٨) تحـولت في عام ١٩٦٤ إلى سفـارة مقيمة (م ١٧٢٤٩ في ١٩٦٤/٨/٢١)[4] .

---

(١) أنشئت المفوضية غير المقيمة في الفيليبين عام ١٩٦٨ (م ١١٥٣٢ في ١٩٦٨/١٢/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٨ ، ص ١٨٤٢) .

(٢) عين عبد الله النجار أول قنصل في عمان (م ٢٥٦٥ في ١٩٤٤/١٢/٣٠) .

(٣) عين شحادة الغصين قنصلاً عاماً فيها (م ٢٥٦٣ في ١٩٤٤/١٢/٣٠) .

(٤) وهو ذات المرسوم الذي عين بموجبه علي بزي وزيراً مفوضاً في الكويت .

٣٧ ـ ليبيريا Liberia

ـ السفارة في منروفيا Monrovia .

في عام ١٩٥٢ أنشئت مفوضية في منروفيا (م ٧٧٣٤ في ١٩٥٢/٣/٤ ، ج ١١ ، ١٩٥٢ ، ص ٢٠٦) رفعت في عام ١٩٦١ إلى سفارة (م ٦٥٨٣ في ١٩٦١/٤/٢١ ، ج ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩) .

٣٨ ـ ليبيا Libye

ـ السفارة في طرابلس الغرب .

في عام ١٩٥٢ أنشئت مفوضية غير مقيمة واعتمد الوزير المفوض في القاهرة وزيراً مفوضاً في ليبيا (م ٨٠٨٣ في ١٩٥٢/٥/١٥ ، ج ١٧ ، ١٩٥٢ ، ص ٣٤٣) .

وفي عام ١٩٦١ حولت إلى سفارة مقيمة (م ٦٩١٣ في ١٩٦١/٦/٢٤ ، ج ٢٩ ، ١٩٦١ ، ص ٦٢٥) ونشير إلى أن مجلس الوزراء كان قد قرر إنشاء قنصلية عامة في بنغازي إلّا أن عقبات حالت دون قيامها .

٣٩ ـ المغرب Maroc

ـ السفارة في الرباط

أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٦٤١٥ في ١٩٥٧/٧/١ ، ج ٣١ ، ١٩٥٧ ، ص ٧٧٤) .

٤٠ ـ المكسيك Méxique

ـ السفارة في مكسيكو México .

في ١٩٤٦/١١/٧ أنشئت المفوضية ورفعت إلى سفارة عام ١٩٥٩ (م ١٤٢٢ في ١٩٥٩/٦/١ ، ج ٢٣ ، ١٩٥٩ ، ص ٤٢٣) .

والسفير في مكسيكو معتمد سفيراً غير مقيم في كوستاريكا Costa Rica[1] وغواتيمالا Guatemala[2] وهندوراس Honduras[3] ونيكارغوا Nicaragua[4] والسلفادور

---

(١) في عام ١٩٥٢ أنشئت المفوضية غير المقيمة في كوستاريكا (م ٨٩٨٢ في ١٩٥٢/٧/٢٩ ، ج ٣٢ ، ١٩٥٢ ، ص ٧٥٦) . ورفع التمثيل إلى سفارة غير مقيمة عام ١٩٦٣ ، (م ١٢٢٢٣ في ١٩٦٣/٣/١١ ، ج ٢٢ ، ١٩٦٣ ، ص ٨٣٦) .

(٢) أنشئت المفوضية غير المقيمة في غواتيمالا عام ١٩٤٩ (م ١٥٥٨٦ في ١٩٤٩/٧/١٣ ، ج ٢٩ ، في ١٩٤٩/٧/٢٠) .

(٣) أنشئت المفوضية غير المقيمة في هندوراس عام ١٩٥٢ (م ٨٩٨٥ في ١٩٥٢/٧/٢٩ ، ج ٣٢ ، ١٩٥٢ ، ص ٧٥٨) .

(٤) أنشئت المفوضية غير المقيمة في نيكارغوا عام ١٩٥٢ (م ٨٩٨٣ في ١٩٥٢/٧/٢٩ ، ج ٣٢ ، ١٩٥٢ ، ص ٧٥٦) .

Salvador[1] .

- قنصليات فخرية في المدن الآتية :

(أ) مونتيري Monterrey أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٥٩٢٠ في ١٩٥٤/٨/١٣ ، ج ٣٤ ، ١٩٥٤ ، ص ٦٢٩) .

(ب) تامبيكو Tampico أنشئت عام ١٩٥٤ (م ٤٥٠٩ في ١٩٥٤/٣/١٨ ، ج ١٢ ، ١٩٥٤ ، ص ١٩٥) .

(جـ) غوادا لاهارا Guadalajara .

(د) ميريدا Merida .

(هـ) سان خوسيه San Jose في كوستاريكا Costa Rica وتتبع السفارة في المكسيك .

(و) غواتيمالا Guatemala في غواتيمالا وتتبع السفارة في المكسيك .
أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٥٥٨٦ في ١٩٤٩/٧/١٣ ، ج ٢٩ ، في ١٩٤٩/٧/٢٠) .

(ز) تيكوسيكالبا Tegucigalpa في هندوراس Hondures وتتبع السفارة في المكسيك .
أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٤٠٧٨ في ١٩٤٩/١/١٤) . ج ٣ ، في ١٩٤٩/١١/١٩ .

(حـ) بيليز Belize في هندوراس البريطانية Honduras Britannique وتتبع السفارة في المكسيك أنشئت عام ١٩٦٢ (م ١٧٣٤٥ في ١٩٦٢/٩/٢ ، ج ٧٣ ، ١٩٦٢ ، ص ٢٥٧٥) .

(ط) ماناغوا Managua في نيكارغوا Nicaragua وتتبع السفارة في المكسيك . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٤٠٨٠ في ١٩٤٩/١/١٤ ، ج ٣ ، في ١٩٤٩/١١/١٩ .

(ي) سان سلفادور San Salvador في السلفادور وتتبع السفارة في المكسيك .
أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٤٠٧٦ في ١٩٤٩/١/١٤ ، ج ٣ ، ١٩٤٩ ، في ١٩٤٩/١/١٩) .

(١) أنشئت المفوضية غير المقيمة في السلفادور عام ١٩٥٢ (م ٨٩٨٤ في ١٩٥٢/٧/٢٩ ، ج ٣٢ ، ١٩٥٢ ، ص ٧٥٧) .

٤١ ـ نيجيريا Nigéria

ـ السفارة في اللاغوس Lagos .

في عـام ١٩٤٦ أنشئت قنصلية (م ٧١١٨ في ١٩٤٦/١٠/١٥ ، ج ٤٣ في ١٩٤٦/١٠/٢٣) حلت محلها سفارة عام ١٩٦٠ (م ٥٢١٨ في ١٩٦٠/١٠/٨ ، ج ٤٤ ، ١٩٦٠ ، ص ٨٩٩) .

والسفير في نيجيريا معتمد سفيراً غير مقيم في الكاميرون Cameroun وبنين Benin (الداهومي)[1] .

ـ ٣ قنصليات فخرية :

(أ) في كانو Kano أنشئت عام ١٩٥٥ (م ٨٤٥٧ في ١٩٥٥/٢/٢٣ ، ج ٩ ، ١٩٥٥ ، ص ٦٤٦) وألغيت فيما بعد ثم أعيد إنشاؤها عام ١٩٦٨ (م ١١٥٦١ في ١٩٦٨/١٢/٣٠ ، ج ١٠٥ ، ١٩٦٨ ، ص ١٨٤٣) .

(ب) في ياووندي Yaounde (الكاميرون) وتتبع السفارة في نيجيريا . أنشئت عام ١٩٥٢ (م ٨٤٠٢ في ١٩٥٢/٥/٢١ ، ج ٢٠ ، ١٩٥٢ ، ص ٤٤٥) .

(جـ) في كوتونو Cotonau في بنين ، وتتبع السفارة في نيجيريا . أنشئت عام ١٩٧٨ (م ١٥١٨ في ١٩٧٨/١١/٢١ ، ج ٣٤ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٣٤) .

٤٢ ـ باكستان Pakistan

ـ السفارة في إسلام آباد Islamabad

في عام ١٩٥٠ أنشئت مفوضية في كراتشي (م ٢٦٨٥ في ١٩٥٠/٨/٢٥ ، ج ٣٥ ، ١٩٥٠ ، ص ٥٥٤) . رفعت في عام ١٩٥٨ إلى سفارة (م ٢٠٠٥٥ في ١٩٥٨/٨/٦ ، ج ٣٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٥٦٧) . ونقلت إلى إسلام آباد مع انتقال السفارات في باكستان إليها .

ـ قنصليتان فخريتان :

(أ) في لاهور Lahore أنشئت عام ١٩٦٦ (م ٦٢٤١ في ١٩٦٦/١٢/٢ ، ج ١٠٠ ، ١٩٦٦ ، ص ١٨٩٦).

(ب) في كراتشي Karachi أنشئت عام ١٩٦٩ (م ١٢١٥٧ في ١٩٦٩/٣/٢٤ ، ج ٢٨ ، ١٩٦٩ ، ص ٣٧٩) .

---

(١) أنشئت سفارة غير مقيمة في الداهومي عام ١٩٦١ (م ٦٥٣٨ في ١٩٦١/٤/٢١ ، ج ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩) .

٤٣ ـ قطـــر Quatar

ـ السفارة في الدوحة Doha
أنشئت عام ١٩٧٢ (م ٣٤٥٤ في ١٩٧٢/٦/٢٣ ، ج ٥٤ ، ١٩٧٢ ، ص ٧٩٠) .

٤٤ ـ رومانيا Roumanie

ـ السفارة في بوخارست Bucarest
في عام ١٩٦٥ أنشئت سفارة غير مقيمة (م ١٩٧٨ ، في ١٩٦٥/٦/١٩ ، ج ٥٠ ، ١٩٦٥ ، ص ٨٥٠) .
وفي عام ١٩٧٨ أنشئت سفارة مقيمة (م ١٥١٣ في ١٩٧٨/١١/٩ ، ج ٣٣ ، ١٩٧٨ ، ص ٧٠٤) .

٤٥ ـ الفاتيكان Saint - Siège

ـ السفارة في الفاتيكان (روما) . تقرر إنشاء المفوضية عام ١٩٤٦[١] ورفعت إلى سفارة عام ١٩٥٣ (م ٢٤٣٢ في ١٩٥٣/٧/٣١ ، ج ٣١ ، ١٩٥٣ ، ص ١٢٦٠) .
والسفير في الفاتيكان معتمد سفيراً غير مقيم في البرتغال[٢] .

ـ القنصلية الفخرية في لشبونه Lisbonne البرتغال Portugal وهي تابعة للسفارة في الفاتيكان .

٤٦ ـ السنغال Sénégal

ـ السفارة في داكار Dakar
في عام ١٩٤٦ أنشئت قنصلية عامة (م ٧١٣٧ في ١٩٤٦/١٠/١٥ ، ج ٥١ ، في ١٩٤٦/٢/١٨) . ألغيت في عام ١٩٦١ وأنشئت السفارة (م ٦٤١٤ في ١٩٦١/٣/٣٠ ، ج ١٨ ، ١٩٦١ ، ص ٣٣٢) .
والسفير في السنغال معتمد سفيراً غير مقيم في غامبيا Gambie[٣] وغينيا الاستوائية

---

(١) عين شارل حلو وزيراً مفوضاً بمهمة استثنائية عام ١٩٤٧ (م ٧٩٩٧ في ١٩٤٧/٢/١٠ ، ج ٨ في ١٩٤٧/٢/١٩) .

(٢) في عام ١٩٥٦ أنشئت مفوضية غير مقيمة في البرتغال (م ١١٦٧٠ في ١٩٥٦/٣/٨ ، ج ١١ ، ١٩٥٦ ، ص ١٧٠) رفعت إلى سفارة غير مقيمة عام ١٩٦٢ (م ٩٤٩٩ في ١٩٦٢/٥/٢١ ، ج ٢٢ ، ١٩٦٢ ، ص ٧٦٧) .

(٣) عام ١٩٦٥ أنشئت سفارة غير مقيمة في غامبيا (م ١١١٣ في ١٩٦٥/٢/٢٥ ، ج ٢٠ ، ١٩٦٥ ، ص ٣٦٠) .

Guinnée Equatoriale وموريتانيا ومالي Mali .

ـ قنصليات فخرية موجودة في المدن التالية :

(أ) بنغول Bengol في غامبيا وتتبع السفارة في داكار . أنشئت عام ١٩٥١ (م ٧٢٥١ في ١٩٥١/١٢/٢٩ ، ج ٢ ، ١٩٥١ ، ص ٢٣) .

(ب) سانتا إيزابيل Santa Isabel في غينيا الإستوائية وتتبع السفارة في داكار . أنشئت عام ١٩٦٩ (م ١٢١٥٨ في ١٩٦٩/٣/٢٤ ، ج ٢٨ ، ١٩٦٩ ، ص ٣٧٩) .

(جـ) باماكو Bamako في مالي[1] وتتبع السفارة في داكار . أنشئت عام ١٩٧٠ (م ١٤١٥٣ في ١٩٧٠/٤/١ ، ج ٣٠ ، ١٩٧٠ ، ص ٤٣٥) .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في سان لويس عام ١٩٦٥ (م ٢٢١٠ في ١٩٦٥/٧/١٧ ، ج ٥٩ ، ١٩٦٥ ، ص ٩٨٧) .

٤٧ ـ سيراليون Sierra - Léone

ـ السفارة في فريتاون Freetown .

في عام ١٩٦٠ أنشئت قنصلية فخرية (م ٤٣٦١ في ١٩٦٠/٦/٣ ، ج ٢٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٥٥٧)[2]، ألغيت في عام ١٩٦١ وأنشئت السفارة (م ٦٥٣٨ في ١٩٦١/٤/٢٦ ، ج ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩) .

٤٨ ـ السودان Soudan

ـ السفارة في الخرطوم Khartoum

قبل عام ١٩٥٨ كان هناك بعثة غير مقيمة (م ١٥١٦٩ في ١٩٥٧/٣/٥ ، ج ١١ ، ١٩٥٧ ، ص ٣٢١).

وفي عام ١٩٥٨ أنشئت مفوضية مقيمة (م ٢٠٥٩٤ في ١٩٥٨/٩/١٩ ، ج ٣٩ ، ص ٥٦٩) .

وكانت قد أسست في الخرطوم عام ١٩٥٦ قنصلية فخرية عامة (م ١١٩٤٢ في ١٩٥٦/٥/٢٠ ، ج ١٧ ، ١٩٥٦ ، ص ٢٧٩) حولت إلى قنصلية فخرية عام ١٩٥٩ مع إلغاء القنصليات الفخرية العامة . ثم ألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٧٩ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٢) .

---

(١) عام ١٩٦١ أنشئت سفارة في مالي (م ٦٥٣٨ في ١٩٦١/٤/٢١ ، ج ١٩ ، ١٩٦١ ، ص ٣٧٩) إلّا أن هذه السفارة ألغيت عام ١٩٧٠ وحلت محلها القنصلية الفخرية .

(٢) علماً أنه صدر أيضاً مرسوم رقم ٣٦٨٠ في ١٩٦٠/٣/٣٠ بإنشاء هذه القنصلية (ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٣) .

والسفير في السودان معتمد عادة سفيراً غير مقيم في أثيوبيا[1] ، والصومال وجيبوتي .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت فيأديس أباباعام ١٩٥١ وكانت تتبع السفارة في السودان (م ٤٦٧٣ في ١٩٥١/٤/١٤ ، ج ١٧ ، ١٩٥١ ، ص ٢٨٠٤) .

٤٩ ـ السويد Suède

ـ السفارة في أستوكهولم Stockholm .

في عام ١٩٥٠ أنشئت قنصلية فخرية (م ٢٣١٨ في ١٩٥٠/٧/٤ ، ج ٢٨ ، ١٩٥٠ ، ص ٤٦٧) . واستمرت حتى إلغائها في عام ١٩٧٢ (م ٢٧٦٨ في ١٩٧٢/٢/٢٣ ، ج ١٩ ، ١٩٧٢ ، ص ١٩٣) . وفي عام ١٩٧١ أنشئت السفارة (م ١٩٦٤ في ١٩٧١/٩/٢٤ ، ج ٨٠ ، ١٩٧١ ، ص ١٣٧٤)[2] والسفير في السويد معتمد سفيراً غير مقيم في أسوج والدانمارك والنروج[3] .

ـ قنصليات فخرية موجودة في المدن الآتية :

(أ) غوتنبرغ Gothenbourg . أنشئت عام ١٩٥٨(م ٢٠٥٠٥ في١٨/٩/١٩٥٨ ، ج ٣٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٥٦٧) .

(ب) كوبنهاغن Copenhague في الدانمارك Danemark وتتبع السفارة في السويد . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٦٠٤٧ في ١٩٥٧/٥/٣١ ، ج ٢٦ ، ١٩٥٧ ، ص ٦٤٥) .

(جـ) أوسلو Oslo في النروج Norvège وتتبع السفارة في السويد . أنشئت عام ١٩٥٧ (م ١٦١٧٩ في ١٩٥٧/٦/١٣ ، ج ٢٨ ، ١٩٥٧ ، ص ٦٩٣ ، ورفعت إلى قنصلية فخرية عامة عام ١٩٥٩ (م ١١٤٧ في ١٩٥٩/٥/١١ ، ج ١٩ ١٩٥٩ ، ص ٣٣٤) وأعيدت إلى قنصلية فخرية عام ١٩٥٩ .

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في مالمو (أسوج) عام ١٩٥٧ (م ١٦٠٤٩ في ١٩٥٧/٥/٣١ ، ج ٢٦ ، ١٩٥٧ ، ص ١٤٥) ثم ألغيت عام ١٩٥٨ (م ٢٠٥٠٥ في

---

(١) أنشئت سفارة غير مقيمة في أديس أبابا عام ١٩٦١ (م ٦٨١٤ في ١٩٦١/٦/١٢ ، ج ٢٦ ، ١٩٦١ ، ص ٤٩٨) .

(٢) وقبل إنشاء السفارة المقيمة كان هناك بعثة غير مقيمة على رأسها الوزير المفوض أو السفير في موسكو .

(٣) أنشئت مفوضية غير مقيمة في أسوج عام ١٩٦٠ (م ٣٩٧٩ في ١٩٦٠/٥/٢٩ ، ج ١٩ ، ص ٤٢٠) ، كما كانت السفارة غير المقيمة في الدانمارك (م ٨٠١٨ في ١٩٦١/١١/١٣ ، ج ٤٩ ، ١٩٦١ ، ص ١٣١١) تابعة للسفارة في بون .

١٩٥٨/٩/١٨ ، ج ٣٩ ، ١٩٥٨ ، ص ٥٦٧) ثم أنشئت مجدداً عام ١٩٦٤ (م ١٥٠٩٩ في ١٩٦٤/١/١٣ ، ج ٧ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٤٠) ثم ألغيت بعد ذلك .

٥٠ ـ سويسرا Suisse

ـ السفارة في برن Berne .

في ١٩٤٦/١١/٣٠ أنشئت مفوضية لبنانية في برن رفعت عام ١٩٥٧ إلى سفارة (م ١٨٠٨٠ في ١٩٥٧/١/١٢ ، ج ٥٤ ، ١٩٥٧ ، ص ١٠٧٨) .

ـ البعثة الدائمة لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة والمنظمات الدولية في جنيف Génève أنشئت عام ١٩٦٤ (م ١٧١٤٠ في ١٩٦٤/٨/١٨ ، ج ٦٨ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٤٢٤) .

ـ قنصليات فخرية لم تعد قائمة ، قنصليتان :

(أ) في سان غال Saint Gall أنشئت عام ١٩٥٨ (م ١٩٠٠٧ في ١٩٥٨/٣/١١ ، ج ١٢ ، ١٩٥٨ ، ص ٢٥٥) .

(ب) في جنيف أنشئت عام ١٩٥٦ (م ١٣١١٩ في ١٩٥٦/٨/٢٠ ، ج ٣٥ ، ١٩٥٦ ، ص ٧٨٥) .

٥١ ـ سوريا Syrie

لا سفارة في دمشق ، بل هناك مكتب لبناني دائم للجنة الدائمة اللبنانية السورية .

٥٢ ـ تشيكوسلوفاكيا Tchécoslovaquie

ـ السفارة في براغ Prague .

في عام ١٩٥٦ أنشئت قنصلية فخرية (م ١١٤٦٩ في ١٩٥٦/٢/٢٢ ، ج ٨ ، ١٩٥٦ ، ص ١١٠) . وفي العام عينه أنشئت مفوضية غير مقيمة (م ١٦٤١٧ في ١٩٥٦/٧/٢٦ ، ج ٣١ ، ١٩٥٦ ، ص ٦٩٧) .

وفي عام ١٩٥٧ أنشئت مفوضية مقيمة (م ١٦٤١٧ في ١٩٥٧/٧/١ ، ج ٣١ ، ١٩٥٧ ، ص ٧٧٦) .

والسفير في تشيكوسلوفاكيا معتمد سفيراً غير مقيم في بولونيا .

٥٣ ـ تنزانيا Tanzania

ـ السفارة في دار السلام . أنشئت عام ١٩٨٠ (م ٣٠٠٧ في ١٩٨٠/٥/٢٢ ، ج ٢٣ ،

١٩٨٠ ، ص ٥٨٠) ولم تباشر مهامها حتى اليوم .

٥٤ ـ تونس Tunisie

ـ السفارة في تونس Tunis .
أنشئت عام ١٩٥٧ بدرجة سفارة (م ١٥٧١٤ في ١٩٥٧/٥/٢٩ ، ج ١٩ ، ١٩٥٧ ، ص ٤٥٨) .

ـ البعثة اللبنانية الدائمة لدى الجامعة العربية وعلى رأسها سفير هو مندوب لبنان الدائم لدى الجامعة . أنشئت عام ١٩٧٩ بعد نقل الجامعة إلى تونس (م ١٩٢٦ في ١٩٧٩/٤/١٤ ، ج ١٧ ، ١٩٧٩ ، ص ٤٣٣)[١] .

٥٥ ـ تركيا Turquie

ـ السفارة في أنقرة Ankara
في عام ١٩٤٦ أنشئت مفوضية[٢] كما أنشئت قنصلية[٣] (م ٦١٢٩ في ١٩٤١/٦/٦ ، ج ٢٤ ، ص ١٢) وفي عام ١٩٥٥ رفعت إلى سفارة (م ٩٠٣٥ في ١٩٥٥/٥/٢٦ ، ج ٢١٨ ، ١٩٥٥ ، ص ٨١٨ .

ـ القنصلية العامة في استامبول Istambul
عام ١٩٤٦ أنشئت قنصلية في إستامبول (م ٦١٢٩ في ١٩٤٦/٦/٦ ، ج ٢٤ ، في ١٩٤٦/٦/١٢[٤]، وفي عام ١٩٥٣ رفعت إلى قنصلية عامة (م ٣٥٣٣ في ١٩٥٣/١/٢٨ ، ملحق ج ٥٢ ، ١٩٥٣ ، ص ١٦٠٦) .

ـ القنصلية الفخرية في مرسين Mersin أنشئت عام ١٩٥٥ (م ٩٧٧٣ في ١٩٥٥/٧/٦ ، ج ٢٨ ، ١٩٥٥ ، ص ١٠٧١) .

٥٦ ـ الاتحاد السوفياتي U.R.S.S.

ـ السفارة في موسكو Moscou
في عام ١٩٤٦ أنشئت المفوضية (م ٦٥٨٤ في ١٩٤٦/٧/٣٠ ، ج ٣٢ ، في ٨/٧/

(١) في صيف ١٩٨٠ توحدت البعثة مع السفارة في تونس . وتقرر مؤخراً إعادة فصلهما .
(٢) قام بأعمالها مختار مخيش (م ٥٤٦١ في ١٩٤٦/٣/٢٣ ، ج ١٣ ، في ١٩٤٦/٣/٢٧) ، ثم عين إبراهيم الأحدب وزيراً مفوضاً فيها (م ١٠٢٧٦ في ١٩٤٧/١٠/٢٣ ، ج ٤٤ في ١٩٤٧/١٠/٢٩) .
(٣) وأصبحت قسماً قنصلياً في السفارة فيما بعد .
(٤) وحدد المرسوم عينه نطاق صلاحيات هذه القنصلية .

١٩٤٦)[١] . ورفعت في عام ١٩٥٧ إلى سفارة (م ١٨٠٧٦ في ١٩٥٧/١/١٢ ، ج ٥٤ ، ١٩٥٧ ، ص ١٠٧٧) ،
والسفير في موسكو معتمد سفيراً غير مقيم في فنلندا **Finlande** .

ـ القنصلية الفخرية في هلسنكي Helsinki في فنلندا وتتبع السفارة في موسكو .
أنشئت عام ١٩٦٣ (م ١٣٣٥٠ في ١٩٦٣/٧/١٢ ، ج ٥٨ ، ١٩٦٣ ، ص ٣١٤٨) .

٥٧ ـ الأوروغواي Uruguay

ـ السفارة في مونتيفيديو Montevideo
في عام ١٩٤٦ أنشئت قنصلية فخرية عامة (م ٧١١٧ في ١٩٤٦/١٠/١٥ ، ج ٤٣ في ١٩٤٦/١٠/٢٣) .

وفي عام ١٩٤٧ أنشئت مفوضية غير مقيمة (م ٧٩٤٦ في ١٩٤٧/١/٣١ ، ج ٦ ، في ١٩٤٧/٢/٥)[٢] . تحولت إلى سفارة مقيمة فيما بعد .

٥٨ ـ فنزويلا Vénézuela

ـ السفارة في كراكاس Caracas
كانت قبل عام ١٩٦٠ مفوضية غير مقيمة[٣] . في عام ١٩٦٠ أنشئت المفوضية (م ٣٦١٤ في ١٩٦٠/٣/٢٣ ، ج ١٤ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٥٣٠) .

في عام ١٩٦١ رفع التمثيل إلى سفارة (م ٦٩١٦ في ١٩٦١/٩/٢٤ ، ج ٢٩ ، ١٩٦١ ، ص ٦٢٦) . وكانت قد أنشئت قنصلية فخرية في كراكاس عام ١٩٤٨ (م ١٢٤٦١ في ١٩٤٨/٦/٢٠ ، ج ٣٠ في ١٩٤٨/٦/٢٠) وألغيت عـام ١٩٦٠ (م ٣٦٨٠ فـي ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٣) .

والسفير في فنزويلا معتمد سفيراً غير مقيم في الدومينيكان Dominicaine وهايتي Haiti وترينيداد Trinidad[٤]

---

(١) عين خليل تقي الدين وزيراً مفوضاً في موسكو عام ١٩٤٦ (م ٦٥٨٥ في ١٩٤٦/٧/٣٠) .
(٢) واعتمد الوزير المفوض في الأرجنتين جبران تويني وزيراً مفوضاً غير مقيم في مونتفيديو .
(٣) وكان الوزير المفوض في كولومبيا معتمداً في فنزويلا (م ١٥٥٨٤ في ١٩٤٩/٧/١٣ ، ج ٢٩ في ١٩٤٩/٧/٢٠) .
(٤) أصبح التمثيل في الدومينيكان على مستوى سفارة غير مقيمة عام ١٩٦٣ (م ١٣٥٣٧ في ١٩٦٣/٨/٨ ، ج ٦٥ ، ١٩٦٣ ، ص ٣٥٦٧) . كذلك رفع التمثيل مع هايتي في العام عينه إلى سفارة غير مقيمة بالمرسوم ذاته .

ـ قنصليات فخرية موجودة في المدن الآتية :

(أ) التيغري Eltigre . انشئت عام ١٩٧٤ (م ٧٣١٨ في ١٩٧٤/٧/٦ ، ج ٥٨ ، ١٩٧٤ ، ص ٩٥٥) .

(ب) سانتو دومينغو Santo Domingo في الدومينيكان وتتبع السفارة في كراكاس .

(جـ) بورت أو برنس Port Au prince في هايتي Haiti وتتبع السفارة في كراكاس . أنشئت عام ١٩٤٩ (م ١٥٦٠٣ في ١٩٤٩/٧/١٣ ، ج ٣٠ ، في ١٩٤٩/٧/٢٧) .

(د) فورت أو سباين Fort Au Spain في ترينيداد Trinidad

ـ قنصلية فخرية لم تعد قائمة ، أنشئت في مراكايبو عام ١٩٥٥ (م ١٠٩٧٦ في ١٩٥٥/١١/٢٢ ، ج ٥٢ ، ١٩٥٥ ، ص ١٤٥٤) وألغيت عام ١٩٦١ (م ٧٧٧٧ في ١٩٦١/١٠/٩ ، ج ٤٥ ، ١٩٦١ ، ص ١١٠٠) .

٥٩ ـ اليمن الشمالي Yémen

ـ السفارة في صنعاء

أنشئت عام ١٩٧١ (م ٢٣٤٩ في ١٩٧١/١٢/١٠ ، ج ١٠٢ ، ١٩٧١ ، ص ١٧٥٦)[1]
والسفير في صعاء معتمد سفيراً غير مقيم في اليمن الجنوبي .

٦٠ ـ يوغوسلافيا Yougoslavie

ـ السفارة في بلغراد Belgrade

في عام ١٩٥٤ أنشئت مفوضية (م ٤٣٧٨ في ١٩٥٤/٣/١٠ ، ج ١١ ، ١٩٥٤ ، ص ١٨٥

وفي عام ١٩٦١ رفع التمثيل إلى سفارة (م ٦٨١٣ في ١٩٦١/٦/١٢ ، ج ٢٦ ، ١٩٦١ ، ص ٤٩٧) .

وكانت هناك في بلغراد قنصلية فخرية ألغيت عام ١٩٦٠ (م ٣٦٧٩ في ١٩٦٠/٣/٣٠ ، ج ١٥ ، ١٩٦٠ ، ص ٢٦٢) .

---

(١) عام ١٩٥٠ أنشئت قنصلية فخرية في عدن (اليمن الجنوبية) (م ٢٦٨٣ في ١٩٥٠/٨/٢٥ ، ج ٣٥، ١٩٥٠ ، ص ٥٥٤) وألغيت فيما بعد .

٦١ ـ زائير Zaïre

ـ السفارة في كنشاسا Kinshasa

أنشئت عام ١٩٧٩ (م ٢٣٢٤ في ١٩٧٩/١٠/٥ ، ج ٤٢ ، ١٩٧٩ ، ص ٨١٧) .

ـ القنصلية الفخرية في Lumumbashi في إقليم شابا Shaba . وكانت قبل إنشاء السفارة في زائير تابعة للسفارة في نيجيريا .

ويسرنا أن نختتم هذه اللائحة بالمعلومات والإحصاءات التالية :

١ ـ يبلغ عدد السفارات اللبنانية في الخارج ٥٩ سفارة (بما فيها السفارة في تنزانيا التي لم تباشر مهامها حتى اليوم) . يضاف إليها ٤ بعثات دائمة مستقلة على رأسها سفير ، وهي البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك ، والبعثة لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة والوكالات الدولية في جنيف ، والبعثة لدى الأونيسكو في باريس ، والبعثة لدى الجامعة العربية في تونس . وهناك أيضاً المكتب الدائم في دمشق .

وفي هذه السفارات أقسام قنصلية .

٢ ـ يبلغ عدد القنصليات العامة المسلكية ١٥ قنصلية ، وهي القنصليات العامة في : إستامبول ، الإسكندرية ، مرسيليا ، ستراسبورغ (لم تباشر مهامها حتى اليوم) ، نيويورك ، ديترويت ، لوس أنجلس ، منتريال ، تورنتو ، ريو دي جانيرو ، ساو باولو ، سدني ، ملبورن ، دبي ، ميلانو . وفي جوهانسبورغ قائم بالمصالح القنصلية اللبنانية في القنصلية الفرنسية العامة .

ـ هناك ١٠٥ قنصليات فخرية : في البرازيل ١٠ ، في الولايات المتحدة ٨ ، في المكسيك ٤ ، في ألمانيا الفدرالية ٨ ، في إيطاليا ٥ . . . .

٤ ـ تتوزع البعثات اللبنانية في الخارج وفقاً لما يلي :

(أ) في الأقطار العربية : ١٣ سفارة ، بعثة دائمة لدى الجامعة العربية ، قنصليتان عامتان ، قنصلية فخرية واحدة .

(ب) في أميركا الشمالية (الولايات المتحدة وكندا) : سفارتان ، بعثة دائمة لدى الأمم المتحدة ، ٥ قنصليات عامة ، ١٣ قنصلية فخرية .

(جـ) في أميركا الوسطى والجنوبية : ٨ سفارات ، قنصليتان عامتان ، ٤٣ قنصلية فخرية .

(د) أوروبا الغربية (بما فيها تركيا وقبرص) : ١٤ سفارة ، بعثتان دائمتان لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة ولدى الأونيسكو ، ٤ قنصليات عامة (بما فيها قنصلية ستراسبورغ) ، ٣٠ قنصلية فخرية .

(هـ) في أوروبا الشرقية : ٦ سفارات .

(و) في آسيا (باستثناء الدول العربية) : ٥ سفارات ، ٥ قنصليات فخرية .

(ز) في أفريقيا (باستثناء الدول العربية): ١٠ سفارات ، ١١ قنصلية فخرية .

(حـ) في أستراليا : سفارة واحدة ، قنصليتان عامتان ، قنصليتان فخريتان .

ملحق رقم (٢)

لائحة البعثات الأجنبية في لبنان[١]

أولاً ـ السفارات (وفيها أقسام قنصلية) وعددها ٩٥ سفارة

١ ـ السفارات القائمة في بيروت

عددها ٦٧ سفارة وهي سفارات الدول التالية (حسب التسلسل الأبجدي لأسمائها بالعربية) :

الاتحاد السوفياتي ، الأرجنتين ، الأردن ، إسبانيا ، أستراليا ، الإمارات العربية المتحدة ، ألمانيا الديمقراطية ، ألمانيا الفدرالية ، الأوروغواي ، إيران ، إيرلندا ، إيطاليا ، الباراغواي ، الباكستان ، البحرين ، البرازيل ، البرتغال ، بريطانيا ، بلجيكا ، بلغاريا ، بولونيا ، بوليفيا ، تركيا ، تشيلي ، تشيكوسلوفاكيا ، تونس ، الجزائر ، الدانمارك ، رومانيا ، السنغال ، السودان ، السويد ، سويسرا ، شاطىء العاج ، الصين الشعبية ، العراق ، الغابون ، الفاتيكان[٢] ، فرنسا ، فنزويلا ، فنلندا ، قطر ، كندا ، كوبا ، كوستاريكا ، كوريا الجنوبية ، كوريا الشمالية ، كولومبيا ، الكويت ، ليبيا ، مصر[٣] ، المغرب ، المكسيك ، المملكة العربية السعودية ، النروج ، النمسا ، نيجيريا ، الهند ، هنغاريا ، هولندا ، الولايات المتحدة الأميركية ، اليابان ، اليمن الجنوبي ، اليمن الشمالي ، يوغوسلافيا ، اليونان . إضافة إلى سفارة منظمة فرسان مالطة Ordre Souverain de Malte .

---

(١) وفقاً للائحة عام ١٩٨٢ التي أصدرتها مديرية المراسم في وزارة الخارجية اللبنانية .

(٢) والسفير البابوي هو عميد السلك الدبلوماسي في لبنان .

(٣) أغلقت السفارة المصرية إثر قطع لبنان علاقاته مع مصر بعد توقيعها إتفاقي كامب دافيد مع إسرائيل . وكلفت السفارة الفرنسية في بيروت رعاية المصالح المصرية .

٢ ـ السفارات القائمة في الخارج وعلى رأسها سفراء معتمدون في لبنان

عددها ٢٣ سفارة موزعة على الشكل التالي :

ـ سفارات مقرها القاهرة : وعددها ١٥ سفارة وهي سفارات : أثيوبيا ، أفغانستان ، ألبانيا ، البيرو ، زامبيا ، زائير ، سريلنكا ، سنغافورة ، غانا ، غينيا ، الكونغو الشعبية ، كينيا ، ماليزيا ، مالي ، نيبال .

ـ سفارات مقرها جدة : تايلند ، غامبيا ، الكامرون .

ـ سفارات مقرها دمشق : أندونيسيا ، قبرص ، موريتانيا ،

ـ سفارة مقرها روما : ليبيريا .

ـ سفارة مقرها مالطة : مالطة .

٣ ـ سفارات أخرى[1] : الأكوادور ، باناما ، تشاد ، عمان ، هايتي .

ثانياً ـ القنصليات الفخرية

وعددها ٧٠ وهي منتشرة في بيروت وطرابلس وصيدا وزحلة وجونيه وبعبدا[2] . وهي قنصليات الدول التالية (حسب التسلسل الأبجدي لأسمائها بالعربية) :

١ ـ في بيروت : وعددها ٤٩ موزعة على الشكل التالي :

ـ قنصليات عامة فخرية تعود لـ ١٩ دولة هي :

إيرلندا ، أيسلندا ، تايلند ، الدومينيكان ، سيراليون ، غامبيا ، غينيا ، الفيليبين ، فولتا العليا ، قبرص ، اللكسمبورج ، ليبيريا ، مالطة ، موريتانيا ، موناكو ، نيبال ، النروج ، نيكارغوا ، هندوراس .

ـ قنصليات فخرية تعود لـ ٢٧ دولة هي :

أفريقيا الوسطى ، أفغانستان ، الأكوادور ، البرتغال ، البيرو ، بينين ، التوغو ، جمايكا ، السلفادور ، السنغال ، سنغافورة ، سيشيل ، السويد ، شاطىء العاج ، الغابون ، غواتيمالا ، فنلندا ، كمبوديا ، كوستاريكا ، كونغو برازافيل ، الكاميرون ، مالغاش ، مالي ، ماليزيا ، النمسا ، النيجر ، هايتي .

---

(١) وهي سفارات لم يحدد مقرها (مقيمة أم غير مقيمة) نظراً لعدم تقديم أوراق اعتماد سفرائها بتاريخ إعداد هذه اللائحة .

(٢) ويلاحظ وجود قنصليات فخرية لدول لها في الوقت ذاته سفارات مقيمة في لبنان .

ـ قنصليات فخرية على رأسها نائب قنصل فخري ، وهي ثلاث تعود لباناما وبوليفيا وتشيلي .

٢ ـ في طرابلس : وعددها ١٣ موزعة على الشكل التالي :

ـ قنصليات فخرية تعود لـ ٩ دول ، هي :

البرازيل ، البرتغال ، ألمانيا الفدرالية ، الدانمارك ، السويد ، غانا ، مالطة ، موناكو ، هولندا .

ـ قنصليات فخرية على رأسها نائب قنصل فخري ، وهي أربع تعود لإيطاليا والدومنيكان والنروج واليونان .

٣ ـ في صيدا : قنصليتان فخريتان على رأسها نائب قنصل فخري تعودان للنروج والنمسا .

٤ ـ في زحلة : قنصليتان فخريتان للسنغال وهندوراس .

٥ ـ في جونيه : قنصليتان فخريتان للسنغال وكوستاريكا .

٦ ـ في بعبدا : قنصلية فخرية لقبرص .

ثالثاً ـ بعثات المنظمات الدولية[1] : عددها ١٣ بعثة هي :

١ ـ مكتب الأونروا UNRWA لشؤون اللاجئين الفلسطينيين :

Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine.

٢ ـ مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR .

Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Refugiés.

٣ ـ مكتب الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للإنماء PNUD

Bureau du Représentant Résident du programme des Nations Unies pour le Développement.

٤ ـ مكتب الممثل الإقليمي لليونيسيف (لرعاية الطفولة) UNICEF Fonds des Nations Unies pour L'Enfance.

---

(١) ونذكرها استكمالاً للفائدة رغم عدم تعلقها بموضوعنا .

٥ ـ سكرتارية اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا (الأكوا) ECWA

Secrétariat de la Commission Economique pour l'Asie Occidentale des Nations Unies à Beyrouth.

٦ ـ مكتب الأمم المتحدة الإعلامي .

Centre d'Information des Nations Unies.

٧ ـ اللجنة المختلطة للأمم المتحدة لشؤون الهدنة في فلسطين (UNTSO)

ONUST Commission Mixte d'Armistice de l'Organisme des Nations Unies Chargé de la Surveillance de la Tréve en Palestine.

٨ ـ المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية .O.I.T

Bureau Régional de l'Organsation Internationale du Travail.

٩ ـ المكتب الإقليمي للتعليم في الدول العربية

Bureau Régional pour l'Education dans les Etats Arabes.

١٠ ـ مكتب تمثيل منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة F A O

Représentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

١١ ـ مكتب منسق الأمم المتحدة لتعمير لبنان وتنميته .

Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour la Reconstruction et le Développement du Liban.

١٢ ـ لجنة التجمع الأوروبي .C.C.E

Commission des Communautés Européenes.

١٣ ـ وفد اللجنة الدولية للصليب الأحمر

Délégation du Comité International de la Croix - Rouge.

ملحق رقم (٣)

إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ،

إذ تشير إلى أن شعوب جميع البلدان قد اعترفت منذ القدم بمركز المبعوثين الدبلوماسيين .

وإذ تذكر مقاصد ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة بشأن المساواة المطلقة بين الدول ، وصيانة السلم والأمن الدوليين . وتعزيز العلاقات الودية بين الأمم .

وإذ تعتقد أن عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم في إنماء العلاقات الودية بين الأمم ، رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية .

وإذ تدرك أن مقصد هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية وبوصفها ممثلة الدول .

وإذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية .

قد اتفقت على ما يلي :

المادة ١ ـ يقصد في هذه الاتفاقية بالتعابير التالية : المدلولات المحددة لها أدناه :

(أ) يقصد بتعبير « رئيس البعثة » الشخص الذي تكلفه الدولة المعتمدة بالتصرف بهذه الصفة .

(ب) يقصد بتعبير « أفراد البعثة » رئيس اليعثة وموظفو البعثة .

(جـ) يقصد بتعبير « موظفو البعثة » الموظفون الدبلوماسيون ، والموظفون الإداريون والفنيون ومستخدمو البعثة .

(د) يقصد بتعبير « الموظفون الدبلوماسيون » موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية .

(هـ) يقصد بتعبير « المبعوث الدبلوماسي » رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين .

(و) يقصد بتعبير « الموظفون الإداريون والفنيون » موظفو البعثة العاملون في خدمتها الإدارية والفنية .

(ز) يقصد بتعبير « الخادم الخاص » من يعمل في الخدمة المنزلية لأحد أفراد البعثة ولا يكون من مستخدمي الدولة المعتمدة .

(حـ) يقصد بتعبير « دار البعثة » المباني وأجزاء الأبنية والأراضي الملحقة بها ، بغض النظر عن مالكها ، المستخدمة في أغراض البعثة ، بما فيها منزل رئيس البعثة .

المادة ٢ ـ تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضى المتبادل .

المادة ٣ ـ ١ ـ تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي :

(أ) تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمد لديها .

(ب) حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي .

(جـ) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها .

(د) استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة .

(هـ) تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية .

٢ ـ يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية .

المادة ٤ ـ ١ ـ يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده ، رئيساً للبعثة المنشأة لها .

٢ ـ لا تلزم الحكومة المعتمد لديها بإبداء أسباب رفض القبول للدولة المعتمدة .

المادة ٥ ـ ١ ـ للدولة المعتمدة ، بعد إرسالها الإعلان اللازم إلى الدول المعتمد لديها

المعنية ، اعتماد رئيس بعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين ، حسب الحالة ، لدى عدة دول ، ما لم تقم إحدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك .

٢ ـ يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى أن تنشىء بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال مؤقت في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم .

٣ ـ يجوز لرئيس البعثة أو لأي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية .

المادة ٦ ـ يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى ، ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك .

المادة ٧ ـ يجوز للدولة المعتمدة مع مراعاة أحكام المواد ٥ و٨ و٩ و١١ تعيين موظفي البعثة بحرية . ويجوز للدولة المعتمد لديها أن تقضي ، في حالة الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين ، موافاتها بأسمائهم مقدماً للموافقة عليها .

المادة ٨ ـ ١ ـ يجب مبدئياً أن يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة .

٢ ـ لا يجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلاّ برضاها ، ويجوز لها سحب هذا الرضى في أي وقت .

٣ ـ يجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة .

المادة ٩ ـ ١ ـ يجوز للدولة المعتمد لديها ، في جميع الأوقات ودون بيان اسباب قرارها ، أن تعلن للدولة المعتمدة أن رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه أو إن أي موظف آخر فيها غير مقبول . وفي هذه الحالة تقوم الدولة المعتمدة ، حسب الاقتضاء ، إما باستدعاء الشخص المعني أو بإنهاء خدمته في البعثة . ويجوز إعلان شخص ما غير مرغوب فيه أو غير مقبول ، قبل وصوله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها .

٢ ـ يجوز للدولة المعتمد لديها ، أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني فرداً في البعثة ، إن رفضت الدولة المعتمدة أو قصرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة ١ من هذه المادة

المادة ١٠ ـ ١ ـ تعلن وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها ، أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها بما يلي :

(أ) تعيين أفراد البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية أو انتهاء خدمتهم في البعثة .

(ب) وصول أي فرد من أسرة أحد أفراد البعثة ومغادرته النهائية ، وحصول أي نقص أو زيادة في عدد أفراد تلك الأسرة حسب الاقتضاء .

(جـ) وصول الخدم الخاصين العاملين في خدمة الأشخاص المشار إليهم في البند (أ) من هذه الفقرة ومغادرتهم النهائية ، وتركهم خدمة هؤلاء الأشخاص ، عند الاقتضاء .

(د) تعيين وفصل الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها ، كأفراد في البعثة أو كخدم خاصين يحق لهم التمتع بالامتيازات والحصانات .

٢ ـ يرسل كذلك عند الإمكان إعلان مسبق بالوصول أو المغادرة النهائية .

المادة ١١ ـ ١ ـ يجوز للدولة المعتمد لديها ، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة ، اقتضاء الاحتفاظ بعدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً ، مع مراعاة الظروف والأحوال السائدة في الدولة المعتمد لديها وحاجات البعثة المعنية .

٢ ـ ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها أن ترفض ، ضمن هذه الحدود وبدون تمييز ، قبول أي موظفين من فئة معينة .

المادة ١٢ ـ لا يجوز للدولة المعتمدة ، بدون رضى سابق من الدولة المعتمد لديها ، إنشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أنشئت فيها البعثة .

المادة ١٣ ـ ١ ـ يعتبر رئيس البعثة متولياً وظيفته في الدولة المعتمد لديها منذ تقديمه اوراق اعتماده أو منذ إعلانه لوصوله وتقديم صورة طبق الأصل عن أوراق اعتماده إلى وزارة خارجية تلك الدولة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، وذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق .

٢ ـ يحدد ترتيب تقديم أوراق الاعتماد أو صورة طبق الأصل عنها حسب تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة .

المادة ١٤ ـ ١ ـ ينقسم رؤساء البعثات إلى الفئات الثلاث التالية :

(أ) السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول ، ورؤساء البعثات الآخرون ذوو الرتبة المماثلة .

(ب) المندوبون ، والوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون الوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول .

(جـ) القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

٢ ـ لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم ، إلاّ فيما يتعلق بحق التقدم و « الأتيكيت » .

المادة ١٥ ـ تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمي إليها رؤساء البعثات .

المادة ١٦ ـ ١ ـ يرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى أحكام المادة ١٣ .

٢ ـ لا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول أوراق اعتماده ولا تستتبع تغييراً في فئته .

٣ ـ لا تخل أحكام هذه المادة بأي عمل تجري عليه الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بتقديم مندوبي الكرسي البابوي .

المادة ١٧ ـ يقوم رئيس البعثة بإعلام وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين في البعثة .

المادة ١٨ ـ تراعي كل دولة اتباع إجراء واحد في استقبال رؤساء البعثات المنتمين إلى فئة واحدة .

المادة ١٩ ـ ١ ـ تسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال موقت ، إذا شغر منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه . ويقوم رئيس البعثة ، أو وزارة خارجية الدولة المعتمدة أن تعذر عليه ذلك ، بإعلان وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالأعمال المؤقت .

٢ ـ ويجوز للدولة المعتمدة ، عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها ، أن تعين برضى هذه الدولة أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة .

المادة ٢٠ ـ يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة ، وعلى وسائل نقله .

المادة ٢١ ـ ١ ـ يجب على الدولة المعتمد لديها إما أن تيسر ، وفق قوانينها ، اقتناء الدار اللازمة في إقليمها للدولة المعتمدة ، أو أن تساعدها على الحصول عليها بأية طريق أخرى .

٢ ـ ويجب عليها كذلك أن تساعد البعثات عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها .

المادة ٢٢ ـ ١ ـ تكون حرمة دار البعثة مصونة . ولا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها إلاّ برضى رئيس البعثة .

٢ ـ يترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة من أي اقتحام أو ضرر ومنع أي إخلال بأمن البعثة أو مساس بكرامتها .

٣ ـ تعفى دار البعثة وأثاثاتها وأموالها الأخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ .

المادة ٢٣ ـ ١ ـ تعفى الدولة المعتمدة ويعفى رئيس البعثة بالنسبة إلى مرافق البعثة ، المملوكة أو المستأجرة ، من جميع الرسوم والضرائب القومية والإقليمية والبلدية ، ما لم تكن مقابل خدمات معينة .

٢ ـ لا يسري الإعفاء المنصوص عليه في هذه المادة على تلك الرسوم والضرائب الواجبة ، بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة أو مع رئيس البعثة .

المادة ٢٤ ـ تكون حرمة محفوظات البعثة ووثائقها مصونة دائماً أيا كان مكانها .

المادة ٢٥ ـ تقوم الدولة المعتمد لديها بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائف البعثة .

المادة ٢٦ ـ تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة ، مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومي .

المادة ٢٧ ـ ١ ـ تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية . ويجوز للبعثة ، عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى ، أينما وجدت ، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة ، بما في ذلك الرسل الدبلوماسيون والرسائل المرسلة بالرموز أو الشفرة . ولا يجوز ، مع ذلك ، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلاّ برضى الدولة المعتمد لديها .

٢ ـ تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة . ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها .

٣ ـ لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها .

٤ ـ يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أنْ تحتوي إلاّ الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي .

٥ ـ تقوم الدوله المعتمد لديها بحماية الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بوظيفته على أن يكون مزوداً بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ، ويتمتع شخصه بالحصانة ، ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال .

٦ ـ يجوز للدولة المعتمدة أو للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص . وتسري في هذه الحالة أيضاً أحكام الفقرة ٥ من هذه المادة ، وينتهي سريان الحصانات المذكورة فيها بقيام مثل هذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهدته إلى المرسل إليه .

٧ ـ ويجوز أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في أحد موانىء الدخول المباحة ، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ، ولكنه لا يعتبر رسولاً دبلوماسياً . ويجوز للبعثة إيفاد أحد أفرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة .

المادة ٢٨ ـ تعفى الرسوم والمصاريف التي تتقاضاها البعثة أثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب .

المادة ٢٩ ـ تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة . ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال . ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته .

المادة ٣٠ ـ ١ ـ يتمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة .

٢ ـ تتمتع كذلك بالحصانة أوراقه ومراسلاته كما تتمتع بها أمواله مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة ٣ من المادة ٣١ .

المادة ٣١ ـ ١ ـ يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها ، وكذلك فيما يتعلق بقضائها المدني والإداري إلاّ في الحالات الآتية :

(أ) الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة

المعتمد لديها ، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة .

(ب) الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له ، وذلك بالأصالة عن نفسه لا بالنيابه عن الدولة المعتمدة .

(جـ) الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية .

٢ ـ يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء من اداء الشهادة.

٣ ـ لا يجوز اتخاذ أية إجراءات تنفيذية إزاء المبعوث الدبلوماسي إلا في الحالات المنصوص عليها في البنود أ و ب و ج من الفقرة ١ من هذه المادة ، ويشترط إمكان اتخاذ تلك الإجراءات دون المساس بحرمة شخصه أو منزله .

٤ ـ أن تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة.

المادة ٣٢ ـ ١ ـ يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة ٣٧ .

٢ ـ يكون التنازل صريحاً في جميع الأحوال .

٣ ـ لا يحق للمبعوث الدبلوماسي أو للشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة ٣٧ إن أقام أية دعوى الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلي .

٤ ـ إن التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى أية دعوى مدنية أو إدارية لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم بل لا بد في هذه الحالة الأخيرة من تنازل مستقل .

المادة ٣٣ ـ ١ ـ يعفى المبعوث الدبلوماسي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة إلى الدولة المعتمدة ، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها ، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة ٣ من هذه المادة .

٢ ـ كذلك يسري الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة ١ من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده :

(أ) إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة .

(ب) وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة أو في أية دولة أخرى .

٣ ـ يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي يستخدم أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة ٢ من هذه المادة ، أن يراعي الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي على أرباب الأعمال .

٤ ـ لا يمنع الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها إن أجازت مثل هذا الاشتراك .

٥ ـ لا تخل أحكام هذه المادة باتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف القائمة ولا تحول دون عقد مثلها في المستقبل .

المادة ٣٤ ـ يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية ، والقومية أو الإقليمية أو البلدية ، باستثناء ما يلي :

(أ) الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادة في ثمن الأموال أو الخدمات .

(ب) الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها ، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة .

(جـ) الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة ٤ من المادة ٣٩ .

(د) الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشيء في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة .

(هـ) المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة .

(و) رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة إلى الأموال العقارية وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة ٢٣ .

المادة ٣٥ ـ ١ ـ تقوم الدولة المعتمد لديها بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامة ، ومن الالتزامات والأعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن .

المادة ٣٦ ـ ١ ـ تقوم الدولة المعتمد لديها ، وفقاً لما قد تسنه من قوانين وأنظمة ، بالسماح بدخول المواد الآتية وإعفائها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة :

(أ) المواد المعدة لاستعمال البعثة الرسمي .

(ب) المواد المعدة للاستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته من أهل بيته ، بما في ذلك المواد المعدة لاستقراره .

٢ ـ تعفى الأمتعة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من التفتيش ، ما لم توجد أسباب تدعو إلى الافتراض بأنها تحتوي مواد لا تشملها الإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة ، أو مواد يحظر القانون استيرادها أو تصديرها ، أو مواد تخضع لأنظمة الحجر الصحي في الدولة المعتمد لديها ، ولا يجوز إجراء التفتيش إلّا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض .

المادة ٣٧ ـ ١ ـ يتمتع أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسي من أهل بيته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها ، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٢٩ ـ ٣٦ .

٢ ـ يتمتع موظفو البعثة الإداريون والفنيون ، وكذلك أفراد أسرهم من أهل بيتهم ، إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها ، أو المقيمين فيها إقامة دائمة ، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٢٩ ـ ٣٥ ، شرط أن لا تمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣١ فيما يتعلق بالقضاء المدني والإداري للدولة المعتمد لديها إلى الأعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم ، ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣٦ ، بالنسبة إلى المواد التي يستوردونها أثناء أول استقرار لهم .

٣ ـ يتمتع مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالحصانة بالنسبة إلى الأعمال التي يقومون بها أثناء إدائهم واجباتهم ، وبالإعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم ، وبالإعفاء المنصوص عليه في المادة ٣٣ .

٤ ـ يعفى الخدم الخاصون العاملون لدى أفراد البعثة ، إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة ، من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم ، ولا يتمتعون بغير ذلك من الأمتيازات والحصانات إلّا بقدر ما تسمح به الدولة المعتمد لديها ، ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى ، في ممارسة ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد فيما يتعلق بأداء وظائف البعثة .

المادة ٣٨ ـ ١ ـ لا يتمتع المبعوث الدبلوماسي ، الذي يكون من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة ، إلّا بالحصانة القضائية وبالحرمة الشخصية

بالنسبة إلى الأعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه ، وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية .

٢ ـ لا يتمتع موظفو البعثة الآخرون والخدم الخاصون الذين يكونون من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تسمح به الدولة المذكورة ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى في ممارسة ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد في إداء وظائف البعثة .

المادة ٣٩ ـ ١ ـ يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات أن يتمتع بها منذ دخوله إقليم الدولة المعتمد لديها لتولي منصبه أو منذ إعلان تعيينه إلى وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها إن كان موجوداً في إقليمها .

٢ ـ تنتهي عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته بمغادرته البلاد أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض ، ولكنها تظل قائمة إلى ذلك الوقت ، حتى في حالة وجود نزاع مسلح ، وتستمر الحصانة قائمة مع ذلك ، بالنسبة إلى الأعمال التي يقوم بها هذا الشخص أثناء إداء وظيفته بوصفه أحد أفراد البعثة .

٣ ـ يستمر أفراد أسرة المتوفى من أفراد البعثة في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستحقونها حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن ممنوحة لمغادرة البلاد .

٤ ـ تسمح الدولة المعتمد لديها ، إن توفي أحد أفراد البعثة ولم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها إقامة دائمة ، أو توفي أحد أفراد أسرته من أهل بيته ، بسحب أموال المتوفى المنقولة باستثناء أية أموال يكون قد اكتسبها في البلاد ويكون تصديرها محظوراً وقت وفاته . ولا يجوز إسداء ضرائب التركات على الأموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المعتمد لديها لمجرد وجود المتوفى فيها بوصفه أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته .

المادة ٤٠ ـ ١ ـ تقوم الدولة الثالثة المعنية بمنح الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التي يقتضيها ضمان المرور أو العودة لكل مبعوث دبلوماسي يحمل جوازه سمة لازمة منها ويكون ماراً بإقليمها أو موجوداً فيه في طريقه إلى تولي منصبه في دولة أخرى أو في طريق العودة إليه أو إلى بلاده ويسري ذات الحكم على أي فرد من أسرته يكون متمتعاً بالامتيازات والحصانات ومسافراً بصحبته أو بمفرده للالتحاق به أو العودة إلى بلاده .

٢ ـ لا يجوز للدول الثالثة ، في مثل الظروف المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة إعاقة مرور الموظفين الإداريين والفنيين أو المستخدمين في إحدى البعثات ، وأفراد أسرهم بأقاليمها .

٣ ـ تقوم الدول الثالثة بمنح جميع أنواع المراسلات الرسمية المارة بإقليمها ، بما فيها

الرسائل المرسلة بالرموز أو الشفرة ، نفس الحرية والحماية الممنوحتين لها في الدولة المعتمد لديها وكذلك تمنح الرسل الدبلوماسيين الذين تحمل جوازاتهم السمات اللازمة ، والحقائب الدبلوماسية ، أثناء المرور بإقليمها ، نفس الحصانة والحماية اللتين يتعين على الدولة المعتمدة منحهما .

٤ ـ تترتب كذلك على الدول الثالثة ذات الالتزامات المترتبة عليها بموجب الفقرات ١ و٢ و٣ من هذه المادة إن كانت القوة القاهرة هي التي أوجدت في إقليمها الأشخاص والمراسلات الرسمية والحقائب الدبلوماسية المنصوص عليهم أو عليها في تلك الفقرات على التوالي .

المادة ٤١ ـ ١ ـ يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الإخلال بها ، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها . ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية .

٢ ـ يجب في التعامل مع الدولة المعتمد لديها بشأن الأعمال الرسمية ، التي تسندها الدولة المعتمدة إلى البعثة ، أن يجري مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو عن طريقها ، أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها .

٣ ـ يجب ألاَّ تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو في غيرها من قواعد القانون الدولي العام أو في أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها .

المادة ٤٢ ـ لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المعتمد لديها أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية .

المادة ٤٣ ـ من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ما يلي :

(أ) إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي .

(ب) إعلان الدولة المعتمد لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقاً لأحكام الفقرة ٢ من المادة ٩ الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فرداً في البعثة .

المادة ٤٤ ـ يجب على الدولة المعتمد لديها ، حتى في حالة وجود نزاع مسلح منح التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، وتمكين أفراد أسرهم أيّاً كانت جنسيتهم ، من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن . ويجب عليها بصفة خاصة وعند الاقتضاء ، أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم .

المادة ٤٥ ـ تراعى ، في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو الاستدعاء

الموقت أو الدائم لإحدى البعثات ، الأحكام التالية :

(أ) يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح ، احترام وحماية دار البعثة ، وكذلك أموالها ومحفوظاتها .

(ب) يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة دار البعثة وكذلك أموالها ومحفوظاتها ، إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها .

(جـ) يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها .

المادة ٤٦ ـ يجوز لأية دولة معتمدة تطلب إليها ذلك أية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها ، أن تتولى مؤقتاً وبعد موافقة هذه الأخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة ومصالح موكلها .

المادة ٤٧ ـ ١ ـ لا يجوز للدولة المعتمد لديها التمييز بين الدوله في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية .

٢ ـ ولا يعتبر ، مع ذلك أن هناك أي تمييز :

(أ) إذا طبقت الدولة المعتمد لديها أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه الضيق على بعثتها في الدولة المعتمدة .

(ب) إذا تبادلت الدول بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أفضل مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية .

المادة ٤٨ ـ تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وجميع الدول الأخرى التي تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى أن تصبح طرفاً فيها وذلك حتى ٣١ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦١ في وزارة الخارجية المركزية للنمسا وبعدئذ حتى ٣١ آذار (مارس) ١٩٦٢ في مقر الأمم المتحدة بنيويورك .

المادة ٤٩ ـ تخضع هذه الاتفاقية للتصديق وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

المادة ٥٠ ـ تظل هذه الاتفاقية معروضة لانضمام جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ . وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

المادة ٥١ ـ ١ ـ تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

٢ ـ وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة إلى كل دولة تصدق عليها أو تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام ، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها .

المادة ٥٢ ـ ينهي الأمين العام إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ ما يلي :

(أ) التوقيعات والإيداعات الحاصلة وفقاً للمواد ٤٨ و ٤٩ و ٥٠ .

(ب) تاريخ نفاذ هذه الاتفاقية وفقاً للمادة ٥١ .

المادة ٥٣ ـ يودع أصل هذه الاتفاقية المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والفرنسية ، لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بإرسال صورة مصدقة عنه إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ .

وإثباتاً لما تقدم ، قام المفاوضون الواردة أسماؤهم أدناه بتوقيع هذه الاتفاقية ، بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول .

حررت في فيينا في اليوم الثامن عشر من شهر نيسان (ابريل) عام ألف وتسعماية وواحد وستين .

ملحق رقم (٤)

إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١)

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية

إذ تذكر بأن العلاقات القنصلية قد أنشئت بين الشعوب منذ القدم

وإذ تدرك مقاصد ومبادىء شرعة الأمم المتحدة المتعلقة بالسيادة والمساواة بين الدول ، والمحافظة على السلام والأمن الدوليين ، وإنماء العلاقات الودية بين الأمم . وإذ تأخذ بعين الاعتبار مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية الذي تبنى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المعقودة(٢) بتاريخ ١٨ نيسان (أبريل) ١٩٦١ .

وإذ تعتقد بأن عقد إتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية سيسهم أيضاً في إنماء العلاقات الودية بين الأمم بالرغم من اختلاف أنظمتها الدستورية والاجتماعية .

و إذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد وإنما ضمان الإداء الفعّال لوظائف البعثات القنصلية بالنيابة عن دولها .

وإذ تؤكد استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية .

قد اتفقت على ما يلي :

المادة / ١/ : تعاريف Definitions

١ ـ في إطار هذه الاتفاقية يفهم بالتعابير التالية ما يلي :

---

(١) أدخلنا تعديلات عدة على النص العربي للاتفاقية كما ورد في الجريدة الرسمية لعدم دقة ترجمته ولقد اعتمدنا في ترجمة هذه الاتفاقية النصين الانكليزي والفرنسي معاً واخترنا عند اختلافهما الأفضل منهما بنظرنا .

(٢) ترجمنا عبارة «Which was opened for signature» بالمعقودة .

(أ) البعثة ألقنصلية Consular Post ، ويقصد بها ، أية قنصلية عامة Consulate General أو قنصلية Consulate أو نيابة قنصلية Vice - Consulate أو وكالة قنصلية Consular Agency .

(ب) المنطقة القنصلية Consular District ويقصد بها المساحة المحددة للبعثة القنصلية لممارسة أعمالها القنصلية .

(جـ) رئيس البعثة القنصلية Head of Consular Post ، ويقصد به الشخص المكلف بالعمل بتلك الصفة في البعثة .

(د) الموظف القنصلي Consular Officer ، ويقصد به أي شخص ، بما في ذلك رئيس البعثة مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية .

(هـ) المستخدمون القنصليون Consular Employees ، ويقصد بهم الأشخاص المستخدمون في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية .

(و) خادم البعثة Member of the service Staffويقصد به أي شخص مستخدم في الأعمال المنزلية في البعثة القنصلية .

(ز) موظفو البعثة القنصلية Members of the Consular Post ، ويقصد بهم الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة .

(حـ) مأمورو البعثة القنصلية Members of the Consular Staff ، ويقصد بهم الموظفون القنصليون ، باستثناء رئيس البعثة ، والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة .

(ط) الخادم الخاص ، Member of the Private Staff ، ويقصد به الشخص المستخدم كلية في الخدمة الخاصة لدى أحد موظفي البعثة القنصلية .

(ي) الدور القنصلية Consular Premises ، ويقصد بها المباني وأقسام المباني والأراضي الملحقة بها والمستعملة كلية لأغراض البعثة القنصلية ، بغض النظر عن مالكها .

(ك) المحفوظات القنصلية Consular Archives ، ويقصد بها جميع الأوراق والمستندات والمراسلات والكتب والأفلام وأشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة والرموز وفهارس البطاقات وكل قطعة من الأثاث معدة لحفظ هذه الأشياء أو حمايتها .

٢ ـ الموظفون القنصليون فئتان : مسلكيون وفخريون . وتطبق أحكام الفصل الثاني من هذه الاتفاقية على البعثات القنصلية التي يرئسها موظفون قنصليون مسلكيون كما تطبق مواد الفصل الثالث على البعثات القنصلية التي يرئسها موظفون قنصليون فخريون .

٣ ـ تنظم المادة /٧١/ من هذه الاتفاقية الوضع الخاص لموظفي البعثة القنصلية الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين الدائمين فيها .

الفصل الأول

العلاقات القنصلية بشكل عام Consular Relations in General

القسم الأول : إنشاء العلاقات القنصلية وممارستها

Establishment and Conduct of Consular Relations

المادة /٢/ : إنشاء العلاقات القنصلية Establishment of Consular Relations

١ ـ إن إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول يتم بالرضا المتبادل .

٢ ـ إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن ، ما لم ينص على خلاف ذلك ، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية .

٣ ـ إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستلزم حكماً قطع العلاقات القنصلية .

المادة /٣/ : القيام بالوظائف القنصلية Exercise of Consular Functions

تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية . وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية .

المادة /٤/ : إنشاء البعثة القنصلية Establishment of a Consular Post

١ ـ لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضي الدولة المضيفة إلّا بموافقة تلك الدولة .

٢ ـ إن الدولة الموفدة هي التي تحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية ، ويخضع ذلك لموافقة الدولة المضيفة .

٣ ـ ليس بإمكان الدولة الموفدة إلّا بموافقة الدولة المضيفة إجراء تعديلات لاحقة في مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية .

٤ ـ إن موافقة الدولة المضيفة واجبة أيضاً إذا شاءت قنصلية عامة أو قنصلية أن تنشىء لها نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في مكان غير المكان الذي أنشئت هي فيه .

٥ ـ ويتوجب أيضاً أخذ موافقة الدولة المضيفة المسبقة على فتح مكتب يشكل جزءاً من بعثة قنصلية قائمة في أي مكان خارج مقرها .

المادة /٥/ : الوظائف القنصلية Consular Functions

تشمل الوظائف القنصلية ما يلي:

(أ) حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في الدولة المضيفة وذلك في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي .

(ب) تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين الموفدة والمضيفة وتعزيز العلاقات الودية بينهما بكل وسيلة أخرى في إطار أحكام هذه الاتفاقية .

(جـ) التعرف بكل الوسائل المشروعة إلى الأحوال التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية وتطورها في الدولة المضيفة ووضع التقارير عن هذا الموضوع لحكومة الدولة الموفدة وتزويد أصحاب المصالح بالمعلومات .

(د) منح الجوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة وكذلك السمات والمستندات اللازمة للأشخاص الذين يودون التوجه إلى الدولة الموفدة .

(هـ) تقديم المساعدة والإعانة إلى رعايا الدولة الموفدة سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنويين .

(و) القيام بأعمال الكاتب العدل والمسجل المدني وممارسة الوظائف المشابهة وكذلك القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية ، شرط أن لا يكون في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ما يمنع ذلك .

(ز) حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في قضايا التركات في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لقوانين هذه الأخيرة وأنظمتها .

(حـ) حماية مصالح الرعايا القاصرين أو ناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة خصوصاً عندما تكون الوصاية أو الولاية مطلوبة ، وذلك في حدود قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها .

(ط) القيام ، مع مراعاة قواعد التعامل والإجراءات المتبعة في الدولة المضيفة ، بتمثيل رعايا الدولة الموفدة ، أو اتخاذ القرارات لتأمين تمثيلهم المناسب أمام المحاكم أو السلطات الأخرى في الدولة المضيفة ، من أجل الحصول ، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، على إجراءات موقتة للمحافظة على حقوقهم ومصالحهم ، عندما لا يكون بإمكانهم ، بسبب تغيبهم أو لأي سبب آخر ، الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم .

(ي) تحويل المستندات العدلية وغير العدلية أو تنفيذ الاستنابات وتكاليف أخذ الشهادة نيابة عن محاكم الدولة الموفدة وفقاً للاتفاقات الدولية المرعية الإجراء ، وفي حال عدم وجودها ، بأية طريقة تتلاءم مع قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها .

(ك) ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها بالنسبة إلى السفن البحرية والنهرية التي تحمل جنسية هذه الدولة والطائرات المسجلة فيها ، وبالنسبة إلى ملاحيها .

(ل) تقديم المساعدة إلى السفن والطائرات المذكورة في الفقرة السابقة (ك) من هذه المادة وإلى ملاحيها ، وتلقي التصاريح حول سير هذه السفن والتدقيق في أوراقها وختمها خلال الرحلة ، دون المساس بصلاحيات سلطات الدولة المضيفة ، وفض

المنازعات بمختلف أنواعها بين الربان والضباط والبحارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها .

(م) ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية ، ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها أو لا تعترض عليها هذه الدولة ، أو تكون واردة في الاتفاقات الدولية المرعية الإجراء بين الدولتين الموفدة والمضيفة .

المادة /٦/ : ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية

Exercise of Consular Functions outside the Consular District

بإمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة ، وبموافقة الدولة المضيفة ، ممارسة وظائفه خارج منطقته القنصلية .

المادة /٧/ : ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة

Exercise of Consular Functions in a third State

بإمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدولة المعنية ، وبشرط ألاّ تعترض إحداها صراحة على ذلك .

المادة /٨/ : ممارسة الوظائف القنصلية لصالح دولة ثالثة

Exercise of Consular Functious on behalf of a third State

بعد تبليغ الدولة المضيفة ، وبشرط عدم اعتراضها ، يجوز لبعثة الدولة الموفدة ممارسة الوظائف القنصلية في الدولة المضيفة لصالح دولة ثالثة .

المادة/ ٩/ : تصنيف رؤساء البعثات القنصلية

Classes of Heads of Consular Posts

١ ـ ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى الفئات الأربع التالية :

(أ) القناصل العامون Consuls - General

(ب) القناصل Consuls

(جـ) نواب القناصل Vice - Consuls

(د) وكلاء القناصل Consular - Agents

٢ ـ إن الفقرة الأولى من هذه المادة لا تقيد بأي شكل حق أي من الفرقاء المتعاقدين في تحديد تسمية الموظفين القنصليين ما عدا رؤساء البعثات القنصلية .

المادة / ١٠/ : تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية

Appointment and admission of Heads of Consular Posts

١ ـ يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة الموفدة ويجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة .

٢ ـ مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية ، فإن أصول تعيين وقبول رئيس البعثة القنصلية تحددها قوانين وأنظمة وعادات الدولة الموفدة والدولة المضيفة .

المادة / ١١/ : كتاب التفويض القنصلي أو تبليغ التعيين

The Consular Commission or Notification of Appointment

١ ـ يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة ، بشكل كتاب تفويض أو ما يشابهه ، تنظم لكل تعيين ، تثبت صفته وتبين ، كقاعدة عامة ، إسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية .

٢ ـ ترسل الدولة الموفدة كتاب التفويض أو ما يشابهه ، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب ، إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها .

٣ ـ بإمكان الدولة الموفدة إذا وافقت الدولة المضيفة أن تستبدل بكتاب التفويض أو الوثيقة المشابهة تبليغاً يتضمن المعلومات الملحوظة في الفقرة الأولى من هذه المادة .

المادة/ /١٢/ : الإجازة القنصلية The Exequatur

١ ـ يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه بموجب ترخيص من الدولة المضيفة يدعى إجازة قنصلية ، مهما يكن شكل هذا الترخيص .

٢ ـ إن الدولة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب رفضها .

٣ ـ مع مراعاة أحكام المادتين ١٣ و١٥ من هذه الاتفاقية لا يجوز لرئيس البعثة القنصلية القيام بواجباته قبل تسلمه الإجازة القنصلية .

المادة / ١٣/ : القبول الموقت لرؤساء البعثات القنصلية

Provisional Admission of Heads of Consular Posts

بانتظار تسليمه الإجازة القنصلية يجوز الترخيص موقتاً لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه . وفي هذه الحالة تطبق أحكام هذه الاتفاقية .

المادة / ١٤/ : تبليغ السلطات المحلية في المنطقة القنصلية

Notification to the Authorities of the Consular District

إن الدولة المضيفة ملزمة ، فور الترخيص لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه ولو بصفة موقتة ، بإبلاغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية فوراً . وهي ملزمة كذلك بالسهر على اتخاذ الإجراءات الضرورية لكي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من القيام بواجبات مهمته والتمتع بالمكاسب التي تنص عليها أحكام هذه الاتفاقية .

المادة / ١٥/ : القيام الموقت بوظائف رئيس البعثة القنصلية

Temporary exercise of the Functions of the Head of a Consular Post

١ ـ إذا كان رئيس البعثة القنصلية غير قادر على ممارسة وظائفه أو إذا شغر مركزه فبإمكان رئيس بالنيابة أن يتصرف ، بصفة موقتة ، كرئيس بعثة قنصلية .

٢ ـ يبلغ الإسم الكامل لرئيس البعثة بالنيابة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطات التي تعينها هذه الوزارة بواسطة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة ، وإذا لم يكن لهذه الدولة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة ، فبواسطة رئيس البعثة القنصلية ، فإذا لم يتمكن من ذلك ، فبواسطة أية سلطة مختصة في الدولة الموفدة . وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مسبقاً . وبإمكان الدولة المضيفة أن تخضع لموافقتها قبول شخص ، ليس بموظف دبلوماسي ولا قنصلي للدولة الموفدة في الدول المضيفة ، كرئيس للبعثة بالنيابة .

٣ ـ تقدم السلطات المختصة في الدولة المضيفة المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة . وتطبق عليه خلال تسلمه مهام البعثة ، أحكام هذه الاتفاقية كما تطبق على رئيس البعثة القنصلية . ولا تكون الدولة المضيفة ملزمة ، مع ذلك ، بمنح رئيس البعثة بالنيابة أي تسهيل أو امتياز أو حصانة يتمتع بها رئيس القنصلية بسبب توفر بعض الشروط التي لا تتوفر في رئيس البعثة بالنيابة .

٤ ـ عندما يعين في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة ، رئيساً بالنيابة للبعثة القنصلية ، يستمر بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك .

المادة / ١٦/ : الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية

Precedence as between Heads of Consular Posts

١ ـ لرؤساء البعثات القنصلية ترتيب في كل فئة وفقاً لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية .

٢ ـ إذا أجيز لرئيس البعثة القنصلية ممارسة وظائفه بصفة موقتة ، قبل الحصول على الإجازة القنصلية ، فإن تاريخ هذا القبول الموقت هو الذي يحدد ترتيب الأسبقية . ويحافظ على هذا الترتيب بعد منحه الإجازة القنصلية .

٣ ـ إن ترتيب الأسبقية بين إثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الذين تسلموا الإجازات القنصلية أو القبول الموقت في التاريخ عينه ، يحدد بتاريخ تقديم كتاب تفويضهم أو ما يشابهه أو بتاريخ إبلاغ الدولة المضيفة المنصوص عليه في الفقرة /٣/ من المادة /١١/ .

٤ ـ يأتي ترتيب الرؤساء بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية ويكون ترتيبهم فيما بينهم وفقاً للتواريخ التي تسلموا فيها وظائفهم كرؤساء بالنيابة والتي حددتها التبليغات المنصوص عليها في الفقرة /٢/من المادة /١٥/ .

٥ ـ يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الموظفين القنصليين الفخريين في كل فئة بعد رؤساء البعثات المسلكيين ووفقاً للنظام والقواعد المقررة في الفقرات السابقة .

٦ ـ لرؤساء البعثات القنصلية الأسبقية على جميع الموظفين القنصليين الذين لا يملكون هذه الصفة .

المادة /١٧/ : قيام الموظفين القنصليين بالأعمال الدبلوماسية

Performance of diplomatic acts by Consular Officers

١ ـ عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة وعندما لا تكون ممثلة لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة فإن بإمكان الموظف القنصلي ، بموافقة الدولة المضيفة ، ودون أن يؤثر ذلك في وضعه القنصلي ، القيام بالأعمال الدبلوماسية . والقيام بمثل هذه الأعمال من قبل موظف قنصلي لا يمنحه أي حق في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية .

٢ ـ بإمكان الموظف القنصلي ، بعد تبليغ الدولة المضيفة ، تمثيل الدولة الموفدة لدى أي منظمة دولية . ويحق له ، عندما يتصرف بهذه الصفة ، التمتع بالامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي والاتفاقات الدولية لممثل لدى منظمة دولية . ومع ذلك وبالنسبة إلى كل وظيفة قنصلية يمارسها ، فليس له حق في حصانة قضائية أوسع من تلك التي يتمتع بها موظف قنصلي وفقاً لهذه الاتفاقية .

المادة /١٨/ : تعيين الشخص ذاته من قبل دولتين أو أكثر موظفاً قنصلياً

Appointment of the same person by two or more States as a Consular Officer.

بإمكان دولتين أو أكثر بموافقة الدولة المضيفة أن تعين الشخص ذاته موظفاً قنصلياً في تلك الدولة .

المادة / ١٩/ : تعيين مأموري البعثة القنصلية

Appointment of members of Consular Staff

١ ـ مع مراعاة أحكام المواد ٢٠ و٢٢ و٢٣ من هذه الاتفاقية ، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية .

٢ ـ تبلغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة ، ضمن مدة كافية تتيح لها إذا رغبت في ذلك ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة /٣/ من المادة /٢٣/ ، أسماء وفئات ودرجات جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية .

٣ ـ بإمكان الدولة الموفدة عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها أن تطلب من الدولة المضيفة منح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية .

٤ ـ بإمكان الدولة المضيفة عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها أن تمنح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية .

المادة / ٢٠/ : عدد موظفي البعثة

Size of the Consular Staff

للدولة ا ضيفة في حالة غياب اتفاق صريح يحدد عدد موظفي البعثة القنصلية أن تطلب إبقاء هذا العدد ضمن حدود ما تراه معقولاً وعادياً مع مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في المنطقة القنصلية وحاجات البعثة القنصلية المعنية .

المادة/ ٢١/ : الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية

Precedence as between Consular Officers of a Consular Post

على البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة ، أو عند عدم وجودها في الدولة المضيفة ، على رئيس البعثة القنصلية، إبلاغ ترتيب الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية ، وكل تعديل يطرأ عليه ، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة ، أو إلى السلطات التي تعينها هذه الوزارة .

المادة / ٢٢/ : جنسية الموظفين القنصليين

Nationality of Consular Officers

١ ـ يجب أن يحمل الموظفون القنصليون من حيث المبدأ جنسية الدولة الموفدة .

٢ ـ لايمكن تعيين موظفين قنصليين من بين أشخاص يحملون جنسية الدولة المضيفة إلاّ بموافقة تلك الدولة الصريحة التي يمكن سحبها في كل وقت .

٣ ـ للدولة المضيفة أن تحتفظ بنفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا أيضاً مواطنين للدولة الموفدة .

المادة /٢٣/ : الأشخاص غير المرغوب فيهم

Persons declared non grata

١ ـ يجوز للدولة المضيفة في كل وقت تبليغ الدولة الموفدة أن موظفاً قنصلياً هو شخص غير مرغوب فيه أو أن أياً من موظفي البعثة هو غير مقبول . وعلى الدولة الموفدة عندئذ ، ووفقاً للحالة استدعاء الشخص المعني أو إنهاء وظائفه في البعثة القنصلية .

٢ ـ إذا رفضت الدولة الموفدة خلال مدة معقولة تنفيذ التزاماتها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو إذا لم تنفذها ، فللدولة المضيفة حسب الحالة أن تسحب الإجازة القنصلية من الشخص المعني أو أن تتوقف عن اعتباره موظفاً من موظفي البعثة القنصلية .

٣ يمكن اعتبار من عين عضواً في بعثة قنصلية شخصاً غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة ، أو (إذا كان موجوداً فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية وعلى الدولة الموفدة في مثل هذه الحالة سحب التعيين .

٤ ـ إن الدولة المضيفة ، في الحالة المذكورة في الفقرتين الأولى والثالثة من هذه المادة ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب قرارها .

المادة / ٢٤/ : إبلاغ الدولة المضيفة بالتعيين والوصول والمغادرة

Notification of the receiving State of appointments, arrivals and departures

١ ـ يجب تبليغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أو السلطة التي تعينها هذه الوزارة الأمور التالية :

(أ) تعيين موظفي البعثة القنصلية ووصولهم بعد تعيينهم إلى البعثة القنصلية ومغادرتهم النهائية وانتهاء وظائفهم وكذلك أي تعديل قد يحدث أثناء خدمتهم في البعثة القنصلية ويتعلق بوضعهم .

(ب) الوصول والمغادرة النهائية لكل فرد من عائلة موظف في البعثة القنصلية يشكل جزءاً من أسرته وعند الاقتضاء كل عملية انضمام شخص إلى تلك العائلة أو انفصاله عنها .

(جـ) الوصول والمغادرة النهائية للخدم الخاصين وعند الاقتضاء نهاية خدمتهم بهذه الصفة .

(د) استخدام وصرف الأشخاص المقيمين في الدولة المضيفة ، كموظفين في البعثة القنصلية أو أعضاء في الخدمة الخاصة يستفيدون من الامتيازات والحصانات .

٢ ـ إن الوصول والمغادرة النهائية يجب ، كلما أمكن ذلك ، أن يخضعا كذلك للتبليغ المسبق .

القسم الثاني : انتهاء الوظائف القنصلية End of Consular Functions

المادة /٢٥/ : انتهاء مهام الموظف في البعثة القنصلية

Termination of the Functions of a member of a Consular Post.

من الحالات التي تنتهي فيها مهام الموظف في البعثة القنصلية :

(أ) إبلاغ الدولة الموفدة ، الدولة المضيفة إنهاء أعماله .

(ب) سحب الإجازة القنصلية .

(جـ) إبلاغ الدولة المضيفة ، الدولة الموفدة بتوقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية .

المادة /٢٦/ : مغادرة أراضي الدولة المضيفة

Departure from the territory of the receiving State.

على الدولة المضيفة ، حتى في حالة النزاع المسلح ، منح موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين من غير رعايا الدولة المضيفة ، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم بغض النظر عن جنسياتهم ، الوقت والتسهيلات الضرورية لتمكينهم من تهيئة سفرهم ومغادرة البلاد في أول فرصة ممكنة بعد انتهاء وظائفهم . وعليها بصورة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأمتعتهم باستثناء الأمتعة التي اكتسبوا ملكيتها فيها والتي يكون تصديرها إلى خارج البلاد ممنوعاً عند المغادرة .

المادة /٢٧/ : حماية الدور القنصلية والمحفوظات ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية .

Protection of Consular Premises and Archives and of the Interests of the sending State in exceptional circumstances.

١ ـ في حالة حدوث قطع للعلاقات القنصلية بين دولتين :

(أ) على الدولة المضيفة ، حتى في حالة النزاع المسلح ، أن تحترم وتحمي الدور القنصلية وممتلكات البعثة ومحفوظاتها القنصلية .

(ب) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد برعاية الدور القنصلية مع ما فيها من ممتلكات ، وبالمحفوظات القنصلية ، إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة .

(جـ) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة .

٢ ـ في حالة حدوث إغلاق موقت أو دائم للبعثة القنصلية تطبق أحكام المقطع /أ/ من الفقرة الأولى من هذه المادة، إضافة إلى ما يلي :

(أ) إذا كان للدولة الموفدة ، على الرغم من عدم تمثيلها في الدولة المضيفة ببعثة دبلوماسية ، بعثة قنصلية أخرى في أراضي تلك الدولة ، يمكن أن يعهد إلى تلك البعثة برعاية الدور القنصلية التي تم إغلاقها مع ما فيها من ممتلكات ، وبالمحفوظات القنصلية . ويمكن أن يعهد إليها بموافقة الدولة المضيفة القيام بالوظائف القنصلية في المنطقة القنصلية للبعثة المغلقة .

(ب) إذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية أو بعثة قنصلية أخرى في الدولة المضيفة تطبق أحكام المقطعين (ب) و(جـ) من الفقرة الأولى من هذه المادة .

الفصل الثاني

التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للبعثات القنصلية وللموظفين القنصليين المسلكين ولغيرهم من موظفي البعثة القنصلية

Facilities, Privileges and Immunities Relating to Consular Posts Career Consular Officers and other Members of a Consular Post

القسم الأول : التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للبعثة القنصلية

Facilities, Privileges and Immunities Relating to a Consular Post

المادة /٢٨/ : التسهيلات لعمل البعثة القنصلية

Facilities for the work of the Consular Post

تمنح الدولة المضيفة كامل التسهيلات لقيام البعثة القنصلية بوظائفها .

المادة / ٢٩/ : رفع العلم الوطني والشعار

Use of National Flag and Coat of Arms.

١ ـ يحق للدولة الموفدة أن ترفع علمها الوطني وشعارها في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لأحكام هذه المادة .

٢ ـ يمكن رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على دار البعثة القنصلية وعلى مدخلها وكذلك على مسكن رئيس البعثة وعلى وسائل نقله عند استعمالها في المهام الرسمية .

٣ ـ عند ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة تجب مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها وعاداتها .

المادة / ٣٠/ : المكاتب والمساكن Accommodation

١ ـ على الدولة المضيفة ، إما أن تيسّر في إطار قوانينها وأنظمتها ، للدولة الموفدة اقتناء الدور اللازمة في إقليمها للبعثة القنصلية ، وإما أن تساعدها في الحصول عليها بأية طريقة أخرى .

٢ ـ وعليها أيضاً عند الاقتضاء ، أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن لائقة لموظفيها .

المادة / ٣١/ : حرمة الدور القنصلية Inviolability of the Consular Premises

١ ـ تكون حرمة الدور القنصلية مصونة إلى الدرجة المحددة في هذه المادة .

٢ ـ لا يجوز لسلطات الدولة المضيفة دخول القسم من الدور القنصلية المخصص كلياً للأعمال القنصلية إلاّ بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو ممثله بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة . ويمكن افتراض حصول هذه الموافقة عند حدوث الحريق أو أي كارثة أخرى تستوجب اتخاذ إجراءات وقائية سريعة .

٣ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة /٢/ من هذه المادة يتوجب على الدولة المضيفة بشكل خاص اتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية الدور القنصلية من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المس بكرامتها .

٤ ـ تكون الدور القنصلية وموجوداتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل نقلها محصنة ضد أي شكل من أشكال المصادرة لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة . وإذا كان الاستملاك ضرورياً لمثل هذه الغايات ، فيجب اتخاذ جميع الإجراءات الممكنة لتفادي إعاقة ممارسة الوظائف القنصلية ولدفع التعويض الملائم والفاعل والسريع للدولة الموفدة .

المادة /٣٢/ : إعفاء الدور القنصلية من الضرائب

Exemption from Taxation of Consular Premises

١ ـ يعفى دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي ، المملوكين أو المستأجرين من قبل الدولة الموفدة أو من قبل أي شخص يعمل لحسابها من كل أنواع الضرائب والرسوم الوطنية أو الإقليمية أو البلدية على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة .

٢ ـ إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون ، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو الشخص الذي يعمل لحسابها .

المادة /٣٣/ : حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية

Inviolability of the Consular Archives and Documents.

تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت وأينما وجدت .

لمادة /٣٤/ : حرية الانتقال **Freedom of Movement**

تؤمن الدولة المضيفة حرية الانتقال والتنقل في إقليمها لجميع موظفي البعثة القنصلية مع مراعاة قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق التي يحظر أو ينظم الدخول إليها لأسباب تتعلق بالأمن القومي .

المادة /٣٥/ : حرية الاتصال **Freedom of Communication**

ـ تجيز الدولة المضيفة للبعثة القنصلية حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية . وبإمكان البعثة القنصلية لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية الأخرى ، أينما وجدت ، أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك السعاة الدبلوماسيين والقنصليين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية أو الشيفرة . ومع ذلك لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا بموافقة الدولة المضيفة .

٢ ـ تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية مصونة . ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبوظائفها .

٣ ـ لا يجوز فتح الحقيبة القنصلية أو حجزها . أما إذا كان لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات والوثائق والأشياء المشار إليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة ، فإن لها أن تطلب فتحها بحضورها بواسطة ممثل مفوض من الدولة الموفدة . وإذا رفضت سلطات هذه الدولة طلبها أعيدت الحقيبة إلى مكان مصدرها .

٤ ـ يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلاّ الوثائق والمراسلات الرسمية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي فقط .

٥ ـ يجب تزويد الساعي القنصلي بوثيقة رسمية تبين صفته وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية . ولا يجوز أن يكون الساعي ، إلاّ بموافقة الدولة المضيفة ، من بين رعايا هذه الدولة أو من المقيمين الدائمين فيها من غير رعايا الدولة الموفدة . ويتمتع هذا الساعي أثناء ممارسته وظائفه بحماية الدولة المضيفة وبالحرمة الشخصية ولا يمكن أن يخضع لأي شكل من أشكال القبض أو الاعتقال .

٦ ـ يجوز للدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية أن تعين سعاة قنصليين خاصين Ad hoc courier ، وفي هذه الحالات تطبق أحكام الفقرة الخامسة من هذه المادة باستثناء أن تطبيق الحصانات المذكورة فيها يتوقف عندما يسلم هذا الساعي الحقيبة التي في عهدته إلى المرسل إليه .

٧ ـ يجوز أن يعهد بالحقيبة القنصلية إلى ربان سفينة أو طائرة تجارية متجهة إلى موقع دخول مباح ، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتكوّن منها الحقيبة ، ولكنه لا يعتبر ساعياً قنصلياً . ويجوز للبعثة القنصلية بعد الاتفاق مع السلطات المحلية المختصة أن ترسل أحد موظفيها لتسلم الحقيبة من ربّان الباخرة أو الطائرة مباشرة وبحرية .

المادة / ٣٦/ : الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم

Communication and Contact with Nationals of the sending State

١ ـ تسهيلاً لممارسة الوظائف القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة :

(أ) ينبغي أن يكون للموظفين القنصليين حرية الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم وأن يكون لرعايا الدولة الموفدة الحرية عينها بالنسبة إلى الاتصال بالموظفين القنصليين ومقابلتهم .

(ب) إذا قبض على أحد رعايا الدولة الموفدة ضمن منطقة البعثة القنصلية أو إذا سجن أو إذا احتجز احتياطياً بانتظار محاكمته أو أخضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز وطلب الاتصال ببعثته القنصلية ، وجب على السلطات المختصة في الدولة المضيفة أن تخطر دون تأخير البعثة القنصلية بذلك ، وأن تودعها دون أي تأخير كذلك كل مخابرة موجهة من صاحب العلاقة إلى البعثة القنصلية . وعلى هذه السلطات إعلام صاحب العلاقة دون تأخير بحقوقه المنصوص عليها في هذه الفقرة .

(جـ) للموظفين القنصليين حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة ، المسجون أو الموقوف أو المحتجز احتياطياً أو الخاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز ، والتحدث إليه ، ومراسلته ، واختيار ممثل قانوني له . ولهم كذلك حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة إذا كان مسجوناً أو موقوفاً أو محتجزاً في منطقتهم القنصلية تنفيذاً لحكم قضائي . ومع ذلك على الموظفين القنصليين أن يمتنعوا عن التدخل لصالح أي مواطن مسجون أو موقوف أو محتجز احتياطياً أو خاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز ، إذا عارض صراحة قيامهم بهذا العمل .

٢ ـ إن الحقوق المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، يجب أن تمارس في نطاق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ، علماً بأن هذه القوانين والأنظمة يجب أن تتيح التحقيق الكامل للغايات التي من أجلها منحت الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة .

المادة /٣٧/ : المعلومات المتعلقة بالوفيات والولاية والوصاية وحوادث السفن والطائرات

Information in cases of deaths, guardianship or trusteeship, wrecks and air accidents

تلزم السلطات المختصة للدولة المضيفة ، إذا توافرت لها المعلومات المطلوبة ، بالأمور التالية :

(أ) في حالة وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة ، إعلام البعثة القنصلية في المنطقة التي حصلت فيها الوفاة دون تأخير .

(ب) إخطار البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة تستدعي تعيين وصي أو ولي لمواطن قاصر أو ناقص أهلية من رعايا الدولة الموفدة . وبالنسبة إلى تعيين هذا الوصي أو الولي ، فلا يمكن المساس بتطبيق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها

(جـ) إعلام البعثة القنصلية الأقرب إلى مكان وقوع الحادث في حال غرق سفينة تحمل جنسية الدولة الموفدة أو في حال جنوحها في المياه الإقليمية أو الداخلية للدولة المضيفة ، أو في حال تعرض طائرة مسجلة لدى الدولة الموفدة لحادث في إقليم الدولة المضيفة .

المادة /٣٨/ : الاتصال بسلطات الدولة المضيفة

Communication with the Authorities of the receiving State

يمكن للموظفين أثناء ممارستهم وظائفهم الإتصال :

(أ) بالسلطات المحلية المختصة في منطقتهم القنصلية .

(ب) بالسلطات المركزية المختصة للدولة المضيفة إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة وأنظمتها والتعامل الجاري فيها أو الإتفاقات الدولية حول الموضوع ، وفي حدود ما تسمح به .

المادة / ٣٩/ : الرسوم والتكاليف القنصلية Consular Fees and Charges

١ ـ يجوز للبعثة القنصلية أن تستوفي في إقليم الدولة المضيفة الرسوم والتكاليف التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها لقاء المعاملات القنصلية .

٢ ـ تعفى المبالغ المستوفاة بشكل رسوم وتكاليف ، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة ، وكذلك الإيصالات المتعلقة بها ، من كل الضرائب والرسوم في الدولة المضيفة .

القسم الثاني : التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للموظفين القنصليين المسلكيين وغيرهم من موظفي البعثة القنصلية

Facilities, Privileges and Immunities relating to career Consular Officers and other members of a Consular Post.

المادة / ٤٠/ : حماية الموظفين القنصليين Protection of Consular Officers

تعامل الدولة المضيفة الموظفين القنصليين بالاحترام اللائق بهم وتتخذ الإجراءات الملائمة لمنع أي اعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم .

المادة / ٤١/ : الحرمة الشخصية للموظفين القنصليين
Personal Inviolability of Consular Officers

١ ـ لا يمكن إخضاع الموظفين القنصليين للاعتقال أو الاحتجاز الاحتياطي بانتظار المحاكمة إلا في حالة الجرم الخطير وعلى أثر قرار من السلطة القضائية المختصة .

٢ ـ باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، فإن الموظفين القنصليين لا يمكن سجنهم ولا إخضاعهم لأي شكل آخر من القيد على حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي .

٣ ـ إن الموظف القنصلي ملزم لدى قيام إجراءات جزائية ضده بالمثول أمام السلطات المختصة . ومع ذلك ، فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به ، نظراً لمركزه الرسمي ، وبطريقة تتفادى بقدر الإمكان ، باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية . وعندما يصبح

ضرورياً ، في الظروف المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة ، وضع موظف قنصلي في الاحتجاز الاحتياطي ، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة .

المادة /٤٢/ : تبليغ التوقيف والاعتقال والإدعاء

Notification of Arrest, Detention and Prosecution

إن الدولة المضيفة ملزمة في حال اعتقال أحد مأموري البعثة القنصلية أو في حال احتجازه احتياطياً بانتظار محاكمته ، أو في حال قيام ملاحقات جزائية ضده ، تبليغ رئيس البعثة القنصلية بذلك في أسرع وقت . وإذا تعرض هذا الأخير نفسه لأحد هذه التدابير فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك إلى الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي .

المادة /٤٣/ : الحصانة القضائية Immunity from jurisdiction

١ ـ لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية .

٢ ـ إن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تسري ، مع ذلك على الدعاوى المدنية :

(أ) الناتجة عن عقد ارتبط به موظف أو مستخدم قنصلي دون أن يبرمه صراحة أو ضمناً بصفته منتدباً عن الدولة الموفدة .

(ب) أو التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع في الدولة المضيفة وسببته سيارة أو سفينة أو طائرة .

المادة /٤٤/ : التزام الإدلاء بالشهادة Liability to give Evidence

١ ـ يمكن دعوة موظفي البعثة القنصلية إلى الإدلاء بالشهادة في الدعاوى العدلية والإدارية ولا يحق للمستخدمين القنصليين وخدم البعثة رفض الإدلاء بالشهادة إلاّ في الحالات المذكورة في الفقرة الثالثة من هذه المادة . وإذا رفض أحد الموظفين القنصليين الإدلاء بالشهادة فلا يمكن اتخاذ أي إجراء قسري أو أية عقوبة ضده .

٢ ـ على السلطة التي تطلب شهادة الموظف القنصلي أن تتجنب مضايقته في إداء وظائفه . ويمكنها الحصول على شهادته في مسكنه أو في البعثة القنصلية ، أو القبول بتصريح خطي منه .

٣ ـ إن موظفي البعثة القنصلية غير ملزمين بتقديم الشهادة حول وقائع تتعلق بممارسة

وظائفهم ، وبإبراز الرسائل والمستندات الرسمية المتعلقة بها . ولهم كذلك حق رفض الإدلاء بالشهادة بوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة .

المادة / ٤٥/ : التنازل عن الامتيازات والحصانات

Waiver of Privileges and Immunities

١ ـ يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل بالنسبة إلى أحد موظفي البعثة القنصلية عن الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٤١ و٤٣ و٤٤ .

٢ ـ يجب أن يكون التنازل صريحاً باستثناء ما ذكر في الفقرة الثالثة من هذه المادة . ويجب تبليغه خطياً إلى الدولة المضيفة .

٣ ـ إذا أقام موظف أو مستخدم قنصلي دعوى في موضوع يخوله حق التمتع بالحصانة وفقاً للمادة /٤٣/ ، حرم حق الدفع بالحصانة القضائية تجاه أي ادعاء معاكس مرتبط مباشرة بالإدعاء الرئيسي .

٤ ـ إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعاوى المدنية والإدارية لا يتضمن حكما التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى إجراءات تنفيذ الحكم التي تستوجب تنازلاً خاصاً .

المادة / ٤٦/ : الإعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة

Exemption from Registration of Aliens and Residence Permits

١ ـ يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذونات الإقامة .

٢ ـ ومع ذلك ، فإن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تطبق على المستخدم القنصلي إذا لم يكن مستخدماً دائماً لدى الدولة الموفدة أو إذا كان يتعاطى عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة . كما لا تطبق على أي فرد من أفراد عائلة هذا المستخدم .

المادة / ٤٧/ : الإعفاء من أذونات العمل Exemption from Work Permits

١ ـ يعفى موظفو البعثات القنصلية فيما يتعلق بخدماتهم المقدمة للدولة الموفدة من جميع الموجبات التي تفرضها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة ، المتعلقة باستخدام اليد العاملة الأجنبية ، في موضوع إجازات العمل .

٢ ـ ويعفى أيضاً من الموجبات المشار إليها في الفقرة السابقة من هذه المادة الخدم الخاصون للموظفين القنصليين وللمستخدمين القنصليين إذا كانوا لا يتعاطون أي عمل خاص مكسب آخر في الدولة المضيفة .

المادة /٤٨/ : الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي Social Security Exemption

١ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من هذه المادة ، يعفى موظفو البعثة القنصلية بالنسبة إلى الخدمات التي يقدمونها إلى الدولة الموفدة ، ويعفى أفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم ، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المضيفة .

٢ ـ إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة يطبق كذلك على الخدم الخاصين العاملين فقط في خدمة موظفي البعثة القنصلية شرط :

(أ) أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها .

(ب) أن يكونوا من الخاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة .

٣ ـ على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة /٢/ من هذه المادة أن يراعوا الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة المضيفة على أرباب العمل .

٤ ـ إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة لا يحول دون الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة المضيفة شرط أن توافق عليه هذه الدولة .

المادة /٤٩/ : الإعفاء من الضرائب Exemption from Taxation

١ ـ يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية ، وطنية كانت أم إقليمية أم بلدية ، باستثناء ما يلي :

(أ) الضرائب غير المباشرة التي تدخل في ثمن السلع والخدمات .

(ب) الرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة الكائنة في أراضي الدولة المضيفة مع مراعاة أحكام المادة /٣٢/ .

(جـ) الرسوم التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات والإرث والانتقال مع مراعاة أحكام الفقرة /ب/ من المادة /٥١/ .

(د) الرسوم والضرائب على المداخيل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة ، بما فيها أرباح رأس المال . وكذلك الضرائب على رأس المال المفروضة على استثمارات الشركات التجارية والمالية في الدولة المضيفة .

(هـ) المصاريف المفروضة مقابل خدمات خاصة أديت .

(و) رسوم التسجيل والمحاكم والرهن والطوابع مع مراعاة أحكام المادة /٣٢/ .

٢ ـ يعفى خدم البعثة من الرسوم والضرائب على المرتبات التي يتقاضونها مقابل خدماتهم .

٣ ـ على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا تكون مرتباتهم معفية من ضريبة الدخل في الدولة المضيفة ، أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين تلك الدولة وأنظمتها على أرباب العمل في موضوع ضريبة الدخل .

المادة / ٥٠/ : الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش

Exemption from Customs Duties and Inspection

١ ـ تجيز الدولة المضيفة وفقاً لما تسن من قوانين وأنظمة ، دخول المواد الآتية معفاة من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والاتاوات الأخرى المرتبطة بها غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة :

(أ) المواد المعدة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية .

(ب) المواد المعدة للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته ، بما في ذلك المواد المعدة لإقامته . ولا ينبغي أن تتجاوز مواد الاستهلاك الكميات الضرورية لاستعمالها المباشر من قبل الأشخاص المعنيين .

٢ ـ يستفيد المستخدمون القنصليون من الامتيازات والإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بالنسبة إلى المواد المستوردة خلال الفترة الأولى من تسلمهم العمل .

٣ ـ تعفى من التفتيش الجمركي الأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم . ولا يمكن إخضاعها للتفتيش إلاّ إذا كانت هناك أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأنها تحتوي مواد غير تلك المذكورة في المقطع /ب/ من الفقرة الأولى من هذه المادة ، أو مواد تصديرها أو استيرادها ممنوع بمقتضى قوانين وأنظمة الدولة المضيفة أو خاضع لقوانين وأنظمة الحجر الصحي . ولا يجوز إجراء مثل هذا التفتيش إلاّ بحضور الموظف القنصلي أو المعني من أفراد عائلته .

المادة / ٥١/ : تركة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته

Estate of a member of the Consular Post or of a member of his family

في حالة وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته الذي يؤلف جزءاً من أسرته يتوجب على الدولة المضيفة :

(أ) أن تجيز تصدير أموال المتوفى المنقولة ما عدا تلك التي اكتسب ملكيتها في الدولة المضيفة ويكون تصديرها ممنوعاً وقت الوفاة .

(ب) أن تعفى من جميع رسوم التركات والإرث والانتقال ، وطنية أو إقليمية أو بلدية أموال المتوفى المنقولة الموجودة في الدولة المضيفة تبعاً لوجوده في تلك الدولة بصفته أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد أسرة هذا الموظف .

المادة /٥٢/ : الإعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات

Exemption from personal services and contributions

على الدولة المضيفة أن تعفي موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من كل خدمة شخصية ، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة مهما يكن نوعها ، ومن الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء requisitioning والمساهمات العسكرية military contributions والإيواء العسكري billeting .

المادة /٥٣/ : ابتداء وانتهاء الامتيازات والحصانات القنصلية

Beginning and End of Consular Privileges and Immunities

١ ـ يستفيد كل موظف من موظفي البعثة القنصلية من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية منذ دخوله إقليم الدولة المضيفة لتسلم وظيفته أو منذ تسلمه وظيفته في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً من قبل في إقليم هذه الدولة .

٢ ـ يستفيد أفراد عائلة الموظف في البعثة القنصلية الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ، وكذلك خدمه الخاصون من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ، ابتداء من أحد التواريخ التالية : تاريخ تمتع هذا الموظف وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة بالحصانات والامتيازات ، أو تاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة ، أو تاريخ التحاقهم بعائلته أو بخدمه الخاصين .

٣ ـ عندما تنتهي مهام أحد موظفي البعثة القنصلية فإن امتيازاته وحصاناته وكذلك امتيازات وحصانات أي فرد من أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته أو أي فرد من خدمه الخاصين ، تنتهي بشكل طبيعي عند أول تاريخ من التواريخ التالية : عند مغادرة الموظف المذكور أراضي الدولة المضيفة أو عند انقضاء فترة زمنية معقولة تمنح لهذا الغرض . وتظل هذه الامتيازات والحصانات قائمة إلى ذلك الحين حتى في حالة وجود نزاع مسلح . أما فيما يتعلق بالأشخاص المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تنتهي بانتهاء التحاقهم بأسرة الموظف أو انتهاء خدمتهم ، مع العلم أنهم إذا رغبوا في مغادرة الدولة المضيفة ضمن مدة معقولة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تستمر إلى وقت مغادرتهم .

٤ ـ ومع ذلك ، وبالنسبة إلى الأفعال التي قام بها الموظف القنصلي أو المستخدم القنصلي خلال ممارسة وظائفه ، فإن الحصانة القضائية تظل قائمة دون أي تحديد زمني .

٥ ـ في حال وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية يستمر أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها ، وذلك حتى أول تاريخ من التواريخ التالية : تاريخ مغادرتهم إقليم الدولة المضيفة ، أو تاريخ انقضاء فترة معقولة تمنح لهم .

المادة / ٥٤/ : التزامات الدول الثالثة Obligations of third States

١ ـ إذا كان الموظف القنصلي ماراً أو موجوداً في إقليم دولة ثالثة منحته سمتها ، عندما تكون السمة مطلوبة ، ليتوجه إلى ممارسة وظيفته أو يعود إلى بعثته أو إلى الدولة الوفدة ، فإن الدولة الثالثة تمنحه جميع الحصانات التي نص عليها في المواد الأخرى من هذه الاتفاقية والتي قد تكون ضرورية لضمان مروره أو عودته . وتطبق الدولة الثالثة ذلك بالنسبة إلى أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ويتمتعون بامتيازات وحصانات ، إذا كانوا مسافرين برفقته ، أو منفصلين عنه بقصد اللحاق به أو بطريق العودة إلى الدولة الموفدة .

٢ ـ على الدول الثالثة ، في الحالات المماثلة للحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أن لا تعيق عن المرور في أراضيها بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم .

٣ ـ على الدول الثالثة منح المراسلات الرسمية وغيرها من وسائل الاتصالات الرسمية المارة في إقليمها ، بما في ذلك الرسائل الرمزية والشيفرة ، ذات الحرية والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية . وعلى الدول الثالثة منح السعاة القنصليين المزودين بسمة ، إن كانت السمة مطلوبة ، ومنح الحقائب القنصلية المارة بإقليمها بطريق الترانزيت ، ذات الحرمة والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية .

٤ ـ إن الالتزامات المترتبة على الدول الثالثة بمقتضى الفقرات ١ و ٢ و ٣ من هذه المادة تطبق أيضاً على الأشخاص المذكورين في تلك الفقرات وعلى الاتصالات الرسمية والحقائب القنصلية ، إذا ما وجد هؤلاء في إقليم الدولة الثالثة بحكم القوة القاهرة .

المادة /٥٥/ : احترام قوانين وأنظمة الدولة المضيفة

Respect for the Laws and Regulations of the receiving State

١ ـ على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الإخلال بها ، إحترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها وعليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية .

٢ ـ لن تستخدم دور البعثات بطريقة لا تتفق مع ممارسة الوظائف القنصلية .

٣ ـ إن أحكام الفقرة الثانية من هذه المادة لا تستبعد إمكان إقامة مكاتب لمؤسسات أو وكالات أخرى في قسم من البناء الذي تقع فيه الدور القنصلية ، شرط أن تكون الأمكنة المخصصة لهذه المكاتب منفصلة عن هذه الدور . وفي هذه الحالة ، لا تعتبر هذه المكاتب ، لتحقيق غايات الاتفاقية الراهنة ، قسماً من الدور القنصلية .

المادة /٥٦/ : التأمين ضد الأخطار اللاحقة بشخص ثالث

Insurance against third party risks

يجب على موظفي البعثة القنصلية التقيد بكل الالتزامات التي تفرضها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها في موضوع التأمين ضد أخطار قد تلحق بشخص ثالث وتنجم عن استعمال أية سيارة أو سفينة أو طائرة .

المادة /٥٧/ : أحكام خاصة متعلقة بالأعمال المكسبة الخاصة

Special provisions concerning private gainful occupation

١ ـ لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الكسب الشخصي في الدولة المضيفة .

٢ ـ لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذا الفصل لأي من :

(أ) المستخدمين القنصليين أو خدم البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة .

(ب) أفراد عائلة أي من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة /أ/ أو خدمه الخاصين .

(جـ) أفراد عائلة أي من موظفي البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة .

الفصل الثالث

الأحكام المتعلقة بالموظفين القنصليين الفخريين والبعثات القنصلية التي يرئسها هؤلاء الموظفين

Regime relating to Honorary Consular Officers and Consular Posts headed by such Officers

المادة /٥٨/ : أحكام عامة متعلقة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات

General provisions relating to Facilities, Privileges and Immunities

١ ـ تسري أحكام المواد ٢٨ و٢٩ و٣٠ و٣٤ و٣٥ و٣٦ و٣٧ و٣٨ و٣٩ والفقرة /٣/ من المادة /٥٤/ والفقرتين ٢ و٣ من المادة /٥٥/ على البعثات القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري . وبالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهذه البعثات وفقاً للمواد ٥٩ و٦٠ و٦١ و٦٢ .

٢ ـ تسري أحكام المادتين ٤٢ و٤٣ والفقرة /٣/ من المادة /٤٤/ والمادتين ٤٥ و٥٣ والفقرة /١/ من المادة /٥٥/ على الموظفين القنصليين الفخريين وبالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لمثل هؤلاء الموظفين القنصليين بمقتضى المواد ٦٣ و٦٤ و٦٥ و٦٦ و٦٧ .

٣ ـ لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لأفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري أو لمستخدم قنصلي في بعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري .

٤ ـ لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين يرئسهما موظفان قنصليان فخريان في دولتين مختلفتين إلاّ بموافقة الدولتين المضيفتين .

المادة /٥٩/ : حماية الدور القنصلية Protection of Consular Premises

على الدولة المضيفة اتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية دور البعثة القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المس بكرامتها .

المادة /٦٠/ : إعفاء الدور القنصلية من الضرائب

Exemption from Taxation of Consular Premises

١ ـ تعفى دور البعثة القنصلية التي يديرها موظف قنصلي فخري والمملوكة أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم ، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية ، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة .

٢ ـ إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة .

المادة / ٦١/ : حرمة المحفوظات والمستندات القنصلية

Inviolability of Consular Archives and Documents

تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة للبعثة القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري مصونة في كل وقت وأينما وجدت بشرط فصلها عن غيرها من الأوراق والمستندات وخاصة ما يتعلق منها بالمراسلات الخاصة لرئيس البعثة أو لأي شخص يعمل معه ، وعن المواد والكتب والمستندات المتعلقة بمهن هؤلاء أو تجارتهم .

المادة/ ٦٢/ : الإعفاء من الرسوم الجمركية Exemption from customs duties

تجيز الدولة المضيفة وفقاً لأحكامها التشريعية والتنظيمية إدخال المواد الآتية معفاة من الرسوم الجمركية والضرائب ومن الاتاوات الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة . وهذه المواد التي يشترط أن تكون مخصصة للاستعمال الرسمي لبعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري هي : الشعار والاعلام ولوحات الإعلان والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة المرسلة إلى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بناء على طلبها .

المادة / ٦٣/ : الإجراءات الجزائية Criminal proceedings

إن الموظف القنصلي الفخري ملزم لدى قيام إجراءات جزائية ضده بالمثول أمام السلطات المختصة . ومع ذلك فإن الإجراءات يجب ان تسير بالاحترام الذي يليق به نظراً لمركزه الرسمي وبطريقة تتفادى بقدر الامكان ، باستثناء حالة اعتقاله أو احتجازه إحتياطياً ، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية . وعندما يصبح ضرورياً وضع موظف قنصلي فخري في الاحتجاز الاحتياطي ، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة .

المادة/ ٦٤ / : حماية الموظفين القنصليين الفخريين

Protection of Honorary Consular Officers

الدولة المضيفة ملزمة بمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي قد تكون ضرورية بسبب مركزه الرسمي .

المادة/ ٦٥/ : الاعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الاقامة

Excemption from registration of aliens and residence permits.

يعفى الموظفون القنصليون الفخريون ، باستثناء من يمارس منهم في الدولة المضيفة

ولفائدة شخصية نشاطاً مهنياً أو تجارياً من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذونات الإقامة .

المادة/ ٦٦/ : الاعفاء من الضرائب **Exemption from taxation**

يعفى الموظف القنصلي الفخري من جميع الرسوم والضرائب عن التعويضات والايرادات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة مقابل قيامه بأعماله القنصلية .

المادة/ ٦٧/ : الاعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات

Exemption from personal services and contributions.

على الدولة المضيفة أن تعفي الموظفين القنصليين الفخريين من كل خدمة شخصية ، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة ، مهما يكن نوعها ، ومن كل الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء Requisitioning والمساهمات العسكرية Military contributions والايواء العسكري billeting .

المادة/ ٦٨/ : الصفة الاختيارية لمؤسسة الموظفين القنصليين الفخريين

Optional character of the Institution of Honorary consular Officers

لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين .

الفصل الرابع

أحكام عامة General Provisions

المادة/ ٦٩/ : الوكلاء القنصليون الذين ليسوا رؤساء للبعثات القنصلية

Consular agents who are not heads of consular posts

١ ـ لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستنشىء أو تقبل وكالات قنصلية Consular agencies يتولاها وكلاء قنصليون غير معينين كرؤساء للبعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة .

٢ ـ إن الكيفية التي تستطيع بها الوكالات القنصلية ، بالمعنى المحدد في الفقرة الأولى من هذه المادة ، ممارسة نشاطها ، وكذلك الامتيازات والحصانات التي يمكن ان يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يتولونها ، تحدد باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة .

المادة/ ٧٠/ : ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية

Exercise of consular Functions by Diplomatic Missions

١ ـ تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً ، في حدود ما يسمح به مضمون النص ، على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية .

٢ ـ يجرى تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي والمكلفين ممارسة الوظائف القنصلية في البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة المعينة من قبل هذه الوزارة .

٣ ـ بامكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال :

(أ) بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية .

(ب) بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقات الدولية بهذا الصدد .

٤ ـ تبقى الامتيازات والحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية المشار اليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية .

المادة/ ٧١/ : رعايا الدولة المضيفة او المقيمون إقامة دائمة لديها

Nationals or permanent residents of the receiving state

١ ـ باستثناء التسهيلات والامتيازات والحصانات الاضافية التي قد تمنحها الدولة المضيفة فإن الموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة او المقيمين اقامة دائمة فيها لا يتمتعون الا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية في ما يتعلق بالأعمال الرسمية المنجزة أثناء ممارستهم لوظائفهم والا بالامتياز المنصوص عليه في الفقرة /٣/ من المادة /٤٤/ . وبالنسبة الى هؤلاء الموظفين تكون الدولة المضيفة ملزمة أيضاً بالموجبات المذكورة في المادة /٤٢/ . وعندما تتخذ اجراءات جزائية ضد أحد هؤلاء الموظفين القنصليين فإنها يجب ان تجرى بطريقة تتفادى ، بأقل قدر ممكن ، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية ، إلا إذا كان الموظف سجيناً أو موقوفاً .

٢ ـ إن باقي موظفي البعثة القنصلية من رعايا الدولة المضيفة او من المقيمين اقامة دائمة فيها وكذلك أفراد عائلاتهم وأفراد عائلات الموظفين القنصليين المشار اليهم في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يتمتعون بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة . وإن أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية والخدم الخاصين الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها ، لا يتمتعون أيضاً بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة . ومع ذلك فإن الدولة المضيفة يجب ان تمارس سلطتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعرقل بشكل مفرط ممارسة وظائف البعثة القنصلية .

المادة/ ٧٢/ : عدم التمييز **Non discrimination**

١ ـ لا يجوز للدولة المضيفة أن تميز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية .

٢ ـ ومع ذلك لا يعتبر من قبيل التمييز :

(أ) إذا طبقت الدولة المضيفة أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه المماثل على بعثتها في الدولة الموفدة .

(ب) إذا عاملت الدول بعضها بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أكثر رعاية مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية .

المادة/ ٧٣/ : العلاقة بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى
Relationship between the present convention and other International Agreements

١ ـ لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقات الدولية الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية .
٢ ـ ليس في هذه الاتفاقية ما يحول دون عقد اتفاقات بين الدول لتأكيد أو إكمال أو تطوير أحكامها أو توسيع حقل تطبيقها .

الفصل الخامس

أحكام ختامية Final Provisions

المادة/ ٧٤/ : التوقيع Signature

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أية دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة لتصبح طرفاً فيها وذلك حتى ٣١ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٦٣ في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا وبعدئذ حتى ٣١ آذار (مارس) ١٩٦٤ في مقر الأمم المتحدة في نيويورك .

المادة/ ٧٥ : التصديق Ratification

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق ، وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

المادة/ ٧٦/ : الانضمام Accession

تظل هذه الاتفاقية مفتوحة للانضمام من قبل أية دولة منتمية الى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة /٧٤/، وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

المادة/ ٧٧/ : تنفيذ الاتفاقية Entry into force

١ ـ توضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ ايداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة .
٢ ـ وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة إلى كل دولة تصدقها أو تنضم اليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام ، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها .

المادة/ ٧٨/ : التبليغات من قبل الأمين العام

Notification by the Secretary- General

يجري تبليغ ما يلي من قبل الأمين العام الى جميع الدول المنتمية الى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة /٧٤/ :

(أ) توقيعات هذه الاتفاقية وايداعات وثائق التصديق والانضمام وفقاً للمواد ٧٤ و٧٥ ، و٧٦ .

(ب) تاريخ وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ وفقاً لأحكام المادة /٧٧/ .

المادة/ ٧٩/ : النصوص الأصلية **Authentic texts**

يودع أصل هذه الاتفاقية المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بارسال صورة مصدقة عنه إلى جميع الدول المنتمية الى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة /٧٤/ .

وإثباتاً لما تقدم قام المفوضون الواردة أسماؤهم أدناه بتوقيع هذه الاتفاقية بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول .

حررت في فيينا في اليوم الرابع والعشرين من شهر نيسان (ابريل) عام ألف وتسعماية وثلاثة وستون .

ملحق رقم (٥)

أولاً - لائحة الدول التي وقعت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وصدقت عليها أو انضمت إليها حتى ١٩٨١/١٢/٣١[١]

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث[٢]
١ ـ الاتحاد السوفياتي	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/٣/٢٥		
٢ ـ أثيوبيا			١٩٧٩/٣/٢٢	
٣ ـ الأرجنتين	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٣/١٠/١٠		
٤ ـ الأردن			١٩٧١/٧/٢٩	
٥ ـ إسبانيا			١٩٦٧/١١/٢١	
٦ ـ أستراليا	١٩٦٢/٣/٣٠	١٩٦٨/١/٢٦		
٧ ـ إسرائيل	١٩٦١/٤/١٨	١٩٧٠/٨/١١		
٨ ـ أفريقيا الجنوبية	١٩٦٢/٣/٢٨			
٩ ـ أفريقيا الوسطى	١٩٦٢/٣/٢٨	١٩٧٣/٣/١٩		
١٠ ـ أفغانستان			١٩٦٥/١٠/٦	
١١ ـ الأكوادور	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/٩/٢١		
١٢ ـ ألبانيا	١٩٦١/٤/١٨			
١٣ ـ ألمانيا الديمقراطية			١٩٧٣/٢/٢	
١٤ ـ ألمانيا الفدرالية	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/١١/١١		

---

(١) راجع : Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General (ST/Leg/Ser. E/1). Status as at 31 December 1981, U.N. Publication, New York, 1982, PP. 51 - 52.

(٢) وهي ترجمة لعبارة Date of Succession.

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
١٥ ـ الإمارات العربية المتحدة			١٩٧٧/٢/٢٤	
١٦ ـ الأوروغواي	١٩٦١/٤/١٨	١٩٧٠/٣/١٠		
١٧ ـ أوغندا			١٩٦٥/٤/١٥	
١٨ ـ أوكرانيا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/٦/١٢		
١٩ ـ إيران	١٩٦١/٥/٢٧	١٩٦٥/٢/٣		
٢٠ ـ إيرلندا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٧/٥/١٠		
٢١ ـ أيسلندا			١٩٧١/٥/١٨	
٢٢ ـ إيطاليا	١٩٦٢/٣/١٣	١٩٦٩/٦/٢٥		
٢٣ ـ بابوا (غينيا الجديدة)				١٩٧٥/١٢/٤
٢٤ ـ باراغواي			١٩٦٩/١٢/٢٣	
٢٥ ـ باربادوس				١٩٦٨/٥/٦
٢٦ ـ باناما	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٣/١٢/٤		
٢٧ ـ الباكستان	١٩٦٢/٣/٢٩	١٩٦٢/٣/٢٩		
٢٨ ـ الباهاماس				١٩٧٧/٣/١٧
٢٩ ـ البحرين			١٩٧١/١١/٢	
٣٠ ـ البرازيل	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٥/٣/٢٥		
٣١ ـ البرتغال			١٩٦٨/٩/١١	
٣٢ ـ بلجيكا	١٩٦١/١٠/٢٣	١٩٦٨/٥/٢		
٣٣ ـ بلغاريا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٨/١/١٧		
٣٤ ـ بنغلادش				١٩٧٨/١/١٣
٣٥ ـ بنين			١٩٦٧/٣/٢٧	
٣٦ ـ بوتان			١٩٧٢/١٢/٧	
٣٧ ـ بوتسوانا			١٩٦٩/٤/١١	
٣٨ ـ بورما			١٩٨٠/٣/٧	
٣٩ ـ بوروندي			١٩٦٨/٥/١	
٤٠ ـ بولندا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٥/٤/١٩		
٤١ ـ بوليفيا			١٩٧٧/١٢/٢٨	
٤٢ ـ البيرو				١٩٦٨/١٢/١٨
٤٣ ـ تايلند	١٩٦١/١٠/٣٠			

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
٤٤ ـ ترينيداد وتوباكو				١٩٦٥/١٠/١٩
٤٥ ـ تشاد				١٩٧٧/١١/٣
٤٦ ـ تشيلي	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٨/١/٩		
٤٧ ـ تشيكوسلوفاكيا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٣/٥/٢٤		
٤٨ ـ توغو			١٩٧٠/١١/٢٧	
٤٩ ـ تونس			١٩٦٨/١/٢٤	
٥٠ ـ تونغا				١٩٧٣/١/٣١
٥١ ـ تنزانيا	١٩٦٢/٢/٢٧	١٩٦٢/١١/٥		
٥٢ ـ جامايكا			١٩٦٣/٦/٥	
٥٣ ـ الجزائر			١٩٦٤/٤/١٤	
٥٤ ـ جيبوتي			١٩٧٨/١١/٢	
٥٥ ـ الدانمارك	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٨/١٠/٢		
٥٦ ـ الدومنيكان	١٩٦٢/٣/٣٠	١٩٦٤/١/١٤		
٥٧ ـ الرأس الأخضر			١٩٧٩/٧/٣٠	
٥٨ ـ رواندا			١٩٦٤/٤/١٥	
٥٩ ـ روسيا البيضاء	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/٥/١٤		
٦٠ ـ رومانيا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٨/١١/١٥		
٦١ ـ زائير	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٥/٧/١٩		
٦٢ ـ سان مارينو	١٩٦١/١٠/٢٥	١٩٦٥/٩/٨		
٦٣ ـ السلفادور			١٩٦٥/١٢/٩	
٦٤ ـ السنغال	١٩٦١/٤/١٨	١٩٧٢/١٠/١٢		
٦٥ ـ سوازيلند			١٩٦٩/٤/٢٥	
٦٦ ـ السودان			١٩٨١/٤/١٣	
٦٧ ـ سوريا			١٩٧٨/٨/٤	
٦٨ ـ السويد	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٧/٣/٢١		
٦٩ ـ سويسرا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٣/١٠/٣٠		
٧٠ ـ سيراليون			١٩٦٢/٨/١٣	
٧١ ـ سيريلنكا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٧٨/٦/٢		
٧٢ ـ سيشيلس			١٩٧٩/٥/٢٩	
٧٣ ـ شاطىء العاج			١٩٦٢/١٠/١	

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
٧٤ ـ الصومال			١٩٦٨/٣/٢٩	
٧٥ ـ الصين الشعبية[١]			١٩٧٥/١١/٢٥	
٧٦ ـ العراق	١٩٦٢/٢/٢٠	١٩٦٣/١٠/١٥		
٧٧ ـ عمان			١٩٧٤/٥/٣١	
٧٨ ـ الغابون			١٩٦٤/٤/٢	
٧٩ ـ غانا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٢/٦/٢٨		
٨٠ ـ غواتيمالا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٣/١٠/١		
٨١ ـ غوايانا			١٩٧٢/١٢/٢٨	
٨٢ ـ غينيا			١٩٦٨/١/١٠	
٨٣ ـ غينيا الاستوائية			١٩٧٦/٨/٣٠	
٨٤ ـ الفاتيكان	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/٤/١٧		
٨٥ ـ فرنسا	١٩٦٢/٣/٣٠	١٩٧٠/١٢/٣١		
٨٦ ـ فنزويلا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٥/٣/١٦		
٨٧ ـ فنلندا	١٩٦١/١٠/٢٠	١٩٦٩/١٢/٩		
٨٨ ـ فيجي				١٩٧١/٧/٢١
٨٩ ـ فيتنام[٢]			١٩٨٠/٨/٢٦	
٩٠ ـ الفيلبين	١٩٦١/١٠/٢٠	١٩٦٥/١١/١٥		
٩١ ـ قبرص			١٩٦٨/٩/١٠	
٩٢ ـ الكاميرون			١٩٧٧/٣/٤	
٩٣ ـ كمبوديا			١٩٦٥/٨/٣١	
٩٤ ـ كندا	١٩٦٢/٢/٥	١٩٦٦/٥/٢٦		
٩٥ ـ كوبا	١٩٦٢/١/١٦	١٩٦٣/٩/٢٦		
٩٦ ـ كوستاريكا	١٩٦٢/٢/١٤	١٩٦٤/١١/٩		
٩٧ ـ كولومبيا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٧٣/٤/٥		
٩٨ ـ الكونغو			١٩٦٣/٣/١١	

(١) [illegible] الاتفاقية في ١٩٦١/٤/١٨ وصادقت عليها في ١٩٦٩/١٢/١٩ . إلا أن [illegible] الشعبية اعتبرت هذا التوقيع لاغياً وأعلنت انضمامها إلى الاتفاقية في ١٩٧٥/١١/٢٥ .

(٢) انضمت فيتنام الجنوبية إلى الاتفاقية في التاريخ المذكور أعلاه . وبعد توحيد فيتنام في ١٩٧٦/٧/٢ لم تبلغ الدولة الجديدة الأمم المتحدة أي اعتراض على هذا الانضمام .

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
٩٩ ـ الكويت			١٩٦٩/٧/٢٣	
١٠٠ ـ كوريا الجنوبية	١٩٦٢/٣/٢٨	١٩٧٠/١٢/٢٨		
١٠١ ـ كوريا الشمالية			١٩٨٠/١٠/٢٩	
١٠٢ ـ كينيا			١٩٦٥/٧/١	
١٠٣ ـ اللاوس			١٩٦٢/١٢/٣	
١٠٤ ـ لبنان	١٩٦١/٤/١٨	١٩٧١/٣/١٦		
١٠٥ ـ اللكسمبورج	١٩٦٢/٢/٢	١٩٦٦/٨/١٧		
١٠٦ ـ ليبيا			١٩٧٧/٦/٧	
١٠٧ ـ ليبيريا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٢/٥/١٥		
١٠٨ ـ ليسوتو			١٩٦٩/١١/٢٦	
١٠٩ ـ ليشتنستاين	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٤/٥/٨		
١١٠ ـ مالاوي			١٩٦٥/٥/١٩	
١١١ ـ مالطة				١٩٦٧/٣/٧
١١٢ ـ مالي			١٩٦٨/٣/٢٨	
١١٣ ـ ماليزيا			١٩٦٥/١١/٩	
١١٤ ـ المجر	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٥/٩/٢٤		
١١٥ ـ مدغشقر			١٩٦٣/٧/٣١	
١١٦ ـ مصر			١٩٦٤/٦/٩	
١١٧ ـ المغرب			١٩٦٨/٦/١٩	
١١٨ ـ المكسيك	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٥/٦/١٦		
١١٩ ـ المملكة المتحدة (بريطانيا)	١٩٦١/١١/١١	١٩٦٤/٩/١		
١٢٠ ـ المملكة العربية السعودية			١٩٨١/٢/١٠	
١٢١ ـ منغوليا			١٩٦٧/١/٥	
١٢٢ ـ موريتانيا			١٩٦٢/٧/١٦	
١٢٣ ـ موريتس				١٩٦٩/٧/١٨
١٢٤ ـ موزمبيق			١٩٨١/١١/١٨	
١٢٥ ـ ناورو				١٩٧٨/٥/٥
١٢٦ ـ النمسا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٦/٤/٢٨		
١٢٧ ـ نيبال			١٩٦٥/٩/٢٨	

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
١٢٨ ـ النروج	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٧/١٠/٢٤		
١٢٩ ـ النيجر			١٩٦٢/١١/٥	
١٣٠ ـ نيجيريا	١٩٦٢/٣/٣١	١٩٦٧/٦/١٩		
١٣١ ـ نيكارغوا			١٩٧٥/١٠/٣١	
١٣٢ ـ نيوزلندا	١٩٦٢/٣/٢٨	١٩٧٠/٩/٢٣		
١٣٣ ـ هايتي			١٩٧٨/٢/٢	
١٣٤ ـ الهند			١٩٦٥/١٠/١٥	
١٣٥ ـ هوندوراس			١٩٦٨/٢/١٣	
١٣٦ ـ الولايات المتحدة	١٩٦١/٦/٢٩	١٩٧٢/١١/١٣		
١٣٧ ـ اليابان	١٩٦٢/٣/٢٦	١٩٦٤/٦/٨		
١٣٨ ـ اليمن الجنوبية			١٩٧٦/١١/٢٤	
١٣٩ ـ يوغسلافيا	١٩٦١/٤/١٨	١٩٦٣/٤/١		
١٤٠ ـ اليونان	١٩٦٢/٣/٢٩	١٩٧٠/٧/١٦		

ثانياً ـ لائحة الدول التي وقعت إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية صدقت عليها أو انضمت إليها حتى ١٩٨١/١٢/٣١[١]

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث[٢]
١ ـ الأرجنتين	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٧/٣/٧		
٢ ـ الأردن			١٩٧٣/٣/٧	
٣ ـ إسبانيا			١٩٧٠/٢/٣	
٤ ـ أستراليا	١٩٦٤/٣/٣١	١٩٧٣/٢/١٢		
٥ ـ إسرائيل	١٩٦٤/٢/٢٥			
٦ ـ أفريقيا الوسطى	١٩٦٣/٤/٢٤			
٧ ـ الأكوادور	١٩٦٤/٣/٢٥	١٩٦٥/٣/١١		
٨ ـ ألمانيا الفدرالية	١٩٦٣/١٠/٣١	١٩٧١/٩/٧		
٩ ـ الإمارات العربية المتحدة			١٩٧٧/٢/٢٤	
١٠ ـ الأورغواي	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٠/٣/١٠		
١١ ـ إيران	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٥/٦/٥		
١٢ ـ إيرلندا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٧/٥/١٠		
١٣ ـ إيسلندا			١٩٧٨/٦/١٠	

---

(١) راجع :
Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General (ST/LEG/SER. E/1), Status as at 31 December 1981, U.N., New York, 1982, PP. 69 - 70.

(٢) Date of Succession.

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
١٤ ـ إيطاليا	١٩٦٣/١١/٢٢	١٩٦٩/٦/٢٥		
١٥ ـ بابوا (غينيا الجديدة)				١٩٧٥/١٢/٤
١٦ ـ باراغواي			١٩٦٩/١٢/٢٣	
١٧ ـ باناما	١٩٦٣/١٢/٤	١٩٦٧/٨/٢٨		
١٨ ـ الباكستان			١٩٦٩/٤/١٤	
١٩ ـ الباهاماس				١٩٧٧/٣/١٧
٢٠ ـ البرازيل	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٧/٥/١١		
٢١ ـ البرتغال			١٩٧٢/٩/١٣	
٢٢ ـ بلجيكا	١٩٦٤/٣/٣١	١٩٧٠/٩/٩		
٢٣ ـ بنغلادش				١٩٧٨/١/١٣
٢٤ ـ بنين	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٩/٤/٢٧		
٢٥ ـ بوتان			١٩٨١/٧/٢٨	
٢٦ ـ بولندا	١٩٦٤/٣/٢٠	١٩٨١/١٠/١٣		
٢٧ ـ بوليفيا	١٩٦٣/٨/٦	١٩٧٠/٩/٢٢		
٢٨ ـ البيرو	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٨/٢/١٧		
٢٩ ـ تركيا			١٩٧٦/٢/١٩	
٣٠ ـ ترنيداد وتوباكو			١٩٦٥/١٠/١٩	
٣١ ـ تشيلي	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٨/١/٩		
٣٢ ـ تشيكوسلوفاكيا	١٩٦٤/٣/٣١	١٩٦٨/٣/١٣		
٣٣ ـ تونس			١٩٦٤/٧/٨	
٣٤ ـ تونغا			١٩٧٢/١/٧	
٣٥ ـ تنزانيا			١٩٧٧/٤/١٨	
٣٦ ـ جامايكا			١٩٧٦/٢/٩	
٣٧ ـ الجزائر			١٩٦٤/٤/١٤	
٣٨ ـ جيبوتي			١٩٧٨/١١/٢	
٣٩ ـ الدانمارك	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٢/١١/١٥		
٤٠ ـ الدومنيكان	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٤/٣/٤		
٤١ ـ الرأس الأخضر			١٩٧٩/٧/٣٠	
٤٢ ـ رواندا			١٩٧٤/٥/٣١	
٤٣ ـ رومانيا			١٩٧٢/٢/٢٤	

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
٤٤ ـ زائير	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٦/٧/١٥		
٤٥ ـ السلفادور			١٩٧٣/١/١٩	
٤٦ ـ السنغال			١٩٦٦/٤/٢٩	
٤٧ ـ سوريا			١٩٧٨/١٠/١٣	
٤٨ ـ سورينام			١٩٨٠/٩/١١	
٤٩ ـ السويد	١٩٦٣/١٠/٨	١٩٧٤/٣/١٩		
٥٠ ـ سويسرا	١٩٦٣/١٠/٢٣	١٩٦٥/٥/٣		
٥١ ـ سيشيلس			١٩٧٩/٥/٢٩	
٥٢ ـ شاطىء العاج	١٩٦٣/٤/٢٤			
٥٣ ـ الصومال			١٩٦٨/٣/٢٩	
٥٤ ـ الصين الشعبية[1]			١٩٧٩/٧/٢	
٥٥ ـ العراق			١٩٧٠/١/١٤	
٥٦ ـ عمان			١٩٧٤/٥/٣١	
٥٧ ـ الغابون	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٥/٢/٢٣		
٥٨ ـ غانا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٣/١٠/٤		
٥٩ ـ غواتيمالا			١٩٧٣/٢/٩	
٦٠ ـ غوايانا			١٩٧٣/٩/١٣	
٦١ ـ غينيا الاستوائية			١٩٧٦/٨/٣٠	
٦٢ ـ الفاتيكان	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٠/١٠/٨		
٦٣ ـ الفيليبين	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٥/١١/١٥		
٦٤ ـ فرنسا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٠/١٢/٣١		
٦٥ ـ فنزويلا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٥/١٠/٢٧		
٦٦ ـ فنلندا	١٩٦٣/١٠/٢٨	١٩٨٠/٧/٢		
٦٧ ـ فولتا العليا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٤/٨/١١		
٦٨ ـ فيجي			١٩٧٢/٤/٢٨	
٦٩ ـ فيتنام[2]			١٩٧٣/٥/١٠	

(١) وقعت الصين الوطنية على الاتفاقية في ١٩٦٣/٤/٢٤ . إلاّ أن الصين الشعبية اعتبرت هذا التوقيع لاغياً وأعلنت انضمامها إلى الاتفاقية في ١٩٧٩/٧/٢ .

(٢) انضمت فيتنام الجنوبية إلى الاتفاقية في التاريخ المذكور أعلاه . وبعد توحيد فيتنام في ١٩٧٦/٧/٢ لم تبلغ الدولة الجديدة الأمم المتحدة أي اعتراض على هذا الانضمام .

إسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
٧٠ ـ قبرص			١٩٧٦/٤/١٤	
٧١ ـ الكاميرون	١٩٦٣/٨/٢١	١٩٦٧/٥/٢٢		
٧٢ ـ كندا			١٩٧٤/٧/١٨	
٧٣ ـ كوبا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٥/١٠/١٥		
٧٤ ـ كوستاريكا	١٩٦٣/٦/٦	١٩٦٦/١٢/٢٩		
٧٥ ـ كولومبيا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٢/٩/٦		
٧٦ ـ الكونغو	١٩٦٣/٤/٢٤			
٧٧ ـ الكويت	١٩٦٤/١/١٠	١٩٧٥/٧/٣١		
٧٨ ـ كوريا الجنوبية			١٩٧٧/٣/٧	
٧٩ ـ كينيا			١٩٦٥/٧/١	
٨٠ ـ اللاوس			١٩٧٣/٨/٩	
٨١ ـ لبنان	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٧٥/٣/٢٠		
٨٢ ـ اللكسمبورج	١٩٦٤/٣/٢٤	١٩٨٢/٣/٨		
٨٣ ـ ليبيريا	١٩٦٣/٤/٢٤			
٨٤ ـ ليسوتو			١٩٧٢/٧/٢٦	
٨٥ ـ ليشتنستاين	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٦/٥/١٨		
٨٦ ـ مالاوي			١٩٨٠/٤/٢٩	
٨٧ ـ مالي			١٩٦٨/٣/٢٨	
٨٨ ـ مدغشقر			١٩٦٧/٢/١٧	
٨٩ ـ مصر			١٩٦٥/٦/٢١	
٩٠ ـ المغرب			١٩٧٧/٢/٢٣	
٩١ ـ المكسيك	١٩٦٣/١٠/٧	١٩٦٥/٦/١٦		
٩٢ ـ المملكة المتحدة (بريطانيا)	١٩٦٤/٣/٢٧	١٩٧٢/٥/٩		
٩٣ ـ موريتس			١٩٧٠/٥/١٣	
٩٤ ـ النمسا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٩/٦/١٢		
٩٥ ـ نيبال			١٩٦٥/٩/٢٨	
٩٦ ـ النروج	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٨٠/٢/١٣		
٩٧ ـ النيجر	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٦/٤/٢٦		
٩٨ ـ نيجيريا			١٩٦٨/١/٢٢	
٩٩ ـ نيكاراغوا			١٩٧٥/١٠/٣١	

اسم الدولة	تاريخ التوقيع	تاريخ التصديق	تاريخ الانضمام	تاريخ التوارث
١٠٠ ـ نيوزلندا			١٩٧٤/٩/١٠	
١٠١ ـ هايتي			١٩٧٨/٢/٢	
١٠٢ ـ الهند			١٩٧٧/١١/٢٨	
١٠٣ ـ هوندوراس			١٩٦٨/٢/١٣	
١٠٤ ـ الولايات المتحدة	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٩/١١/٢٤		
١٠٥ ـ يوغوسلافيا	١٩٦٣/٤/٢٤	١٩٦٥/٢/٨		
١٠٦ ـ اليونان			١٩٧٥/١٠/١٤	

لائحة المراجع

أولاً ـ الكتب

١ ـ باللغة العربية

ـ أحمد أبو الوفا : « أصول المحاكمات المدنية » . الطبعة الأولى . الدار المصرية للطباعة والنشر . بيروت ، ١٩٧١

ـ ادمون رباط : « الوسيط في القانون الدستوري اللبناني » . الطبعة الأولى . دار العلم للملايين . بيروت ، ١٩٧٠ .

ـ ادمون نعيم : « الموجز في القانون الدولي الخاص وفقاً للتشريع والاجتهاد في لبنان » . دار النشر غير مذكورة . بيروت ، ١٩٦٧ .

ـ ألبير فرحات : « مقدمة عامة في القانون المدني » . محاضرات للسنة الأولى من قسم الحقوق . كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤ .

ـ إميل بجاني : « محاضرات في القانون الروماني » . كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٥ ـ ١٩٦٦ .

ـ بدوي أبو ديب : « الجنسية اللبنانية » . دار الكتاب اللبناني . بيروت ، ١٩٧٤ .

ـ بشارة الخوري : « حقائق لبنانية » . الجزءان الأول والثاني . منشورات أوراق لبنانية . بيروت ، ١٩٦٠ .

ـ بطرس ديب : « محاضرات في تاريخ النظم والمذاهب » . كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥ .

ـ بيار زيادة : « التاريخ الدبلوماسي لاستقلال لبنان » . دار النشر غير مذكورة . بيروت ، ١٩٦٩ .

- حامد سلطان : « أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية » . دار النهضة العربية . القاهرة ، ١٩٧٤ .
- حامد سلطان وعبد الله العريان : « أصول القانون الدولي » . دار النشر غير مذكورة . القاهرة ، ١٩٥٣ .
- حسن الجلبي : « القانون الدولي العام » . الجزء الأول (أصول القانون الدولي العام) . مطبعة شفيق . بغداد ، ١٩٦٤ .
- حسن صعب : « الدبلوماسي العربي ، ممثل دولة أم حامل رسالة » . دار العلم للملايين . بيروت ، ١٩٧٣ .
- داوود محمد رامز : « القنصل ، بحث علمي في الشؤون القنصلية » . دار النشر غير مذكورة . بغداد ، ١٩٦٤ .
- سموحي فوق العادة : « الدبلوماسية الحديثة » . دار اليقظة العربية . دمشق ١٩٧٣ .
- سموحي فوق العادة : « القانون الدولي العام » . دار النشر غير مذكورة . دمشق ١٩٦٠ .
- سموحي فوق العادة : « قواعد البروتوكول » . دار اليقظة العربية . دمشق . ١٩٧٤ .
- سمير صالح : « المبادىء الأساسية في قوانين الملاحة الجوية » الجزء الأول . دار النشر غير مذكورة . بيروت ، ١٩٦٦ .
- سهيل فريجي : « العلاقات القنصلية والدبلوماسية ، حصاناتها وامتيازاتها » . دار النشر غير مذكورة بيروت ، ١٩٧٠
- شفيق حاتم : « محاضرات في القانون الإداري » . كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٣ - ١٩٦٤ .
- صبحي المحمصاني : « القانون والعلاقات الدولية في الإسلام » . دار العلم للملايين بيروت ، ١٩٧٢ .
- صبحي المحمصاني : « المبادىء الشرعية والقانونية » . الطبعة السادسة . دار العلم للملايين . بيروت ، ١٩٧٧ .
- عبد الله ناصر : « الدعوى العامة أمام الهيئة الاتهامية » . بيروت ، ١٩٨٠ .
- عبد المنعم بكار : « قضايا الأحوال الشخصية والجنسية » ، دار النشر غير مذكورة . بيروت ، ١٩٧٠ .
- عز الدين فودة : « النظم الدبلوماسية » . الكتاب الأول (في تطور الدبلوماسية وتقنين قواعدها) . دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ .

ـ علي صادق أبو هيف : « القانون الدبلوماسي » . الطبعة الثانية . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ١٩٦٧ .

ـ علي صادق أبو هيف : « القانون الدولي العام » . الطبعة العاشرة . منشأة المعارف . الإسكندرية ، ١٩٧٢ .

ـ فيليب حتي : « لبنان في التاريخ » . ترجمة أنيس فريحة . مؤسسة فرنكلين المساهمة للطباعة والنشر . بيروت ـ نيويورك ، ١٩٥٩ .

ـ محمد عزيز شكري : « المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم » . الطبعة الثانية . دار الفكر ، دمشق ، ١٩٧٣ .

ـ محمد طلعت الغنيمي : « الأحكام العامة في قانون الأمم ، قانون السلام » . منشأة المعارف . الإسكندرية ، ١٩٧٠ .

ـ محمد المجذوب : « محاضرات في القانون الدولي العام » . كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية ، بيروت ، ١٩٦٦ ـ ١٩٦٧ .

ـ مصطفى العوجى : « النظرية العامة للجريمة في القانون اللبناني » . الطبعة الثانية ، بيروت ، ١٩٧٩ .

ـ نقولا عطية : « النظم والمذاهب وتطورها في العالم القديم والحديث » . دار النشر غير مذكورة . بيروت ، ١٩٦٧ .

ـ يوسف نهرا : « الوصية والإرث في القانون اللبناني » . دار النشر غير مذكورة ، بيروت ، ١٩٧٣ .

٢ ـ باللغة الإنكليزية

- Borchard, E.M: «The Diplomatic protection of citizens Abraod». New York, 1915.

- Brierly, J.L. «The Law of Nations, an Introduction to the International Law of Peace», 6 th. edition, Oxford, 1963.

- Briggs, Herbert W.: «The Law of Nations. Cases, Documents and Notes». 2nd. edition. Appleton - Century - Crofts Inc., New - York, 1952.

- Chuan Leng, Shao; and. Chiu, Hungdah: «Law in Chinese Foreign. Policy; Communist China and Selected Problems of International Law». Oceana publications, New York, 1972.

- De Vattel, E. : «The Law of Nations or the Principles of International Law». A

translation of 1758 ed. of «Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle Appliqués à la conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains». By Charles G. Feenwick. Vol. 3, Carnegie Institution of Washington, Washington D.C., 1916.

- Feenwick, Charles G.: «International Law». 3rd. ed., New york, 1948.

- Feller, A.H.; and Hudson, Manley O. : «A Collection of Diplomatic and Consular laws and Regulations of Various Countries». Vol. 2. Carnegie Endowment for International peace, Washington D.C., 1933.

- Grzybowski, Kazimierz: «Soviet public International Law, Doctrines and Diplomatic Practice», A.W. Sijthoff, Leyden, And Rule of Law Press, Durham N.C., 1970.

- Hall, William Edward: «A Treatise on International Law». 8 th. ed. a Pearce Higgins ed., the Clarendon press, Oxford, 1924.

- Hookham, Hilda: «A Short History of China». Mentor book, U.S.A., 1972.

- Hyde, Charles Cheney: «International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States». Vol. 2, 2nd. ed., Little Brown and Company, Boston, 1951.

- Kelsen, Hans: «Principles of International Law», 2nd. ed., Holt, Rinehart and Winston Inc., New York, Chicago, San Francisco, Toronto, London, 1967.

- Lay, T.H.: «The Foreign Service of the U.S.». U.S.A, 1925.

- Lee, Luke T. : «Consular Law and Practice». Stevens and Sons, London, 1961.

- Lee, Luke T.: «Vienna Convention on Consular Relations», A.W. Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham. N.C. 1966.

- Muller, Gerhard O.W., and Wise, Edward M. : «International Criminal Law». Sweet and Maxwell limited, London, 1965.

- O'Connel D. P.: «International Law», 2nd. ed., Stevens and Sons, London, 1970.

- Oppenheim, L.: «International Law, A Treatise», Vol. 1 (peace), 6th. edition, edited by H. Lauterpacht, Longmans, London, 1967.

- Phillimore, Robert: «Commentaries upon International Law». Vol. 2, 3rd. ..., Butterworths, London, 1882.

- Phillipson, Coleman: «The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome», Vol.1, London, 1911.

- Platt, D.C.M.: «the Cinderella Service, British Consuls since 1825». Longmans, London, 1971.

- Schwarzenberger, Georg: «International Law as Applied by International Courts and Tribunals», Vol. 1, 3rd, ed, Stevens and Sons, London, 1969.

- Sen, B.: «A Diplomat's Handbook of International Law and Practice». Martinus Nijhoff, The Hague, 1965.

- Sorensen, Max: «Manual of Public International Law», Macmillan (London, Melbourne, Toronto), st Martin's Press, New York, 1968.

- Starke, J.G.: «An Introduction to International Law». 7 th. ed., Butterworths, London, 1972.

- Stuart, Graham H. : American Diplomatic and Consular Practice 2nd. ed., Appleton - Century - Crofts Inc., New York, 1952.

- Summers, Lionel M.: «The International Law of Peace». Oceana publications, New York, 1972.

- Swift, Richard N : «International Law, Current and Classic». John Wiley and Sons Inc., New York, London, Sydney, Toronto, 1969.

- Thayer, Charles W.: «Diplomat», London, 1960.

- Warden, D.B.: «On the Origin, Nature, Progress, and Influence of Consular Establishments». Paris, 1813.

- Wilson, Clifton E. : «Diplomatic Privileges and Immunities». Arizona, U.S.A., 1967.

- Wood, A.C.: «A History of the Levant Company». Frank Cass and Co. London, 1964.

- Wood, John R.; and Serres, Jean: «Diplomatic Ceremonial and Protocol, Principles, Procedures and Practices». Macmillan, London, 1970.

٣ ـ باللغة الفرنسية

- De Miltitiz, Alex: «Manuel des Consuls», Vol.1, A. Asher, London, 1837.

- Fauchille, paul: «Traité de Droit International Public», Tome 1, Part 3, 8 eme, éd., Rousseau et Cie, Paris, 1926.

- Ismail, Adel: «Documents Diplomatiques et Consulaires Relatifs à l'Histoire du Liban». Tome 1, Éditions des Oeuvres Politiques et Historiques, Beyrouth, 1975.

- Leroy, Paul: «Des Consulats, des Légations, et des Ambassades». Paris, 1876.

- Pradier - Fodéré, P: «Cours de Droit Diplomatique à l'usage des Agents Politiques

du Ministére des Affaires E'trangères des Etats Europeéns et Américains». 2 eme éd., A. Pedone, Paris, 1899.

- Puente, J. I.: «Traité sur les Fonctions Internationals des Consuls». Paris, 1937.

- Verdier, Abel: «Manuel Pratique des Consulats (France - Manual»). Tome 1, Éditions Pierre Simonnet, Paris, 1946.

٤ ـ باللغتين الإسبانية والإيطالية

- Kandioti, Alberto M.: «Historia de la Institucion Consular en la Antiguidad y en la Edad Media». Editora Internacional, Buenos Aires, 1925.

- Maresca, Adolfo: «Le Relazioni Consolaire». Milano, 1966.

ثانياً ـ الدوريات والموسوعات القانونية

١ ـ باللغة العربية

ـ الجمهورية اللبنانية في علاقاتها الخارجية (١٩٦٦ ـ ١٩٧٢) (هنري أبو فاضل ، جان ملحه ، إبراهيم كريدي) . الجزءان الأول والثاني . مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٧٢ .

ـ دراسات في الدبلوماسية العربية . مجلس الخدمة المدنية ، المعهد الوطني للإدارة والإنماء . بيروت . (من الجزء الأول ١٩٦٥ ، إلى الجزء السابع عشر ١٩٧٣) .

ـ لبنان في معاهداته واتفاقاته . (هنري أبو فاضل ، جان ملحه ، إبراهيم كريدي) . أربعة أجزاء . مكتبة خياط ، بيروت ، ١٩٦٦ .

ـ مجلة الشرق الأدنى ، دراسات في القانون . كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف . بيروت .

ـ مجلة العَدل (١٩٥٨ ـ ١٩٦٧) بيروت.

ـ المجلة المصرية للقانون الدولي التي تصدرها الجمعية المصرية للقانون الدولي . الأعوام ١٩٤٥ ـ ١٩٧٨ ، القاهرة . (خاصة المجلد ١٧ لعام ١٩٦١ ، والمجلد ٢١ لعام ١٩٦٥ ، والمجلد ٢٧ لعام ١٩٧١) .

ـ مجموعة اجتهادات المحامي شاهين حاتم . بيروت .

ـ مجموعة أحكام محكمة التمييز اللبنانية ، (١٩٧٠ ـ ١٩٧٥) . بيروت .

ـ المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع التي يصدرها شهرياً المحامي جوزيف الشدياق بيروت .

- مجموعة التشريع اللبناني جمعها ونسقها القاضي سليم أبي نادر . بيروت .

- مجموعة الجريدة الرسمية اللبنانية (١٩٣٢ - ١٩٨٣) . بيروت .

- مجموعة القوانين اللبنانية . جمعها ونسقها الدكتور أنطوان بارود ، والمحامي ميشال صالح ، بيروت .

- مجموعة النشرة الرسمية للأعمال الإدارية للمفوضية العليا في لبنان (١٩٢٠ - ١٩٤٤) ، بيروت .

- مجموعة المراسيم الاشتراعية لعامي ١٩٨٢ و١٩٨٣، جمعها ونسقها القاضي عفيف شمس الدين ، بيروت ، ١٩٨٣ .

٢ - باللغة الإنكليزية

-«American Journal of International Law (A.J.I.L.). «Published by the American Socity of International Law. Years 1909 - 1979. Washington, D.C. U.S.A.

- «Annual Digest of Public International Law Cases». Vol. 1 (1919) - Vol. 16 (1949), Butterworths, London.

- «A British Digest of International Law Compiled Principally from the archives of the Foreign office (B.D.I.L.)». Phase 1 (1860 - 1914); Vol. 8, edited by Clive Parry, Stevens and Sons, London, 1965.

- «British International Law Cases». British Institute studies in International and Comperative Law, 7 Volumes covering years 1964 - 1971 (especially Vol. 6). Stevens and Sons, London, 1967.

- «The British Yearbook of International Law». Oxford University Press, London, Volumes 1960 - 1973.

- «A Digest of International Law». By John Bassett Moore, 8 Volumes (especially Vol. 5), 1906. A.M.S. Press edition, New York, 1970.

- «Digest of International Law». By Green Haywood Hackworth, 8 Volumes (1940 - 1944) especially Vol. 4 (1942). Department of State Publications, Washington D.C., U.S.A.

- «Digest of International Law». By Marjorie M. Whiteman. 11 Volumes (1963 - 1973) especially volumes: 2(1963), 6(1968), 7(1970), 8(1967). Department of State Publications, Washington, D.C., U.S.A.,

- «International Law Reports», Edited by E. Lauterpacht, Volumes: 17(1950) - 48(1975), Butterworths, London.

- «Netherlands Yearbook of International Law». 7 Volumes Covering years 1970 - 1976. especially volumes: 1(1970), 2(1972), 4(1975). A.W. Sijthoff, Leyden.

- «United States Treaties and other International Agreements (U.S.T.). Volumes Published on a calendar year - basis. Vol. 1(1950) - Vol. 21(1970). U.S. Government Printing office, Washington D.C., U.S.A.

٣ ـ باللغة الفرنسية .

- «Annuaire Français de Droit International», Centre National de la Recherche Scientifique, Vol. 1 (1955) - Vol. 24(1978), Paris.

- «Annuaire Suisse de Droit International», Société Suisse de Droit International, Tome 14(1947) - Tome 35(1979), Schultbess Polygraphischer Verlag, Zurich.

- «Dalloz,Repertoire de Droit International», Tome 1, Jurisprudence Générale Dalloz, Paris, 1968. (Avec Mise a Jour 1979).

- «Décicions du Tribunal Constitutional Fédéral». R.F. Allemande. Tome 16.

- «Journal de Droit International», 1904 - 1974, spécialement Tome (1961 - 2), éditions Techniques S.A. Paris.

- «Recueil des Cours, Académie de Droit International (R.C.A.D.I.)». Tome 87 (1955) - Tome 162(1979), La Haye, A.W. Sijthoff, Leyde, Pays - Bas.

- Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques. (The International Law Review), Tome 1(1923) - Tome 57(1979), Swets Und Zeitlinger N.V., Amestrdam.

ثالثاً ـ منشورات عصبة الأمم ، والأمم المتحدة ، وفروعهما

- General Assembly Official Records, supplement No. 10 (Reports of the International Law Commission on the work of its sessions). Especially 32 nd session of the I.L.C. (5 May-25 July, 1980) and 30 th. Session (8 May - 28 July 1978).

- International Court of Justice: Reports, Judgements, Advisory Opinions, and Orders, Volumes; 1947 - 1980, especially Vol. 1952.

- International Court of Justice: Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (U.S.V. Iran); Judgment of 24 May 1980; The Hague 1980.

- International Court of Justice Yearbook. 33 Volumes covering years 1946 - 1947 to 1978 - 1979. especially volumes: 1949 - 1950, 1952 - 1953, 1979 - 1980.

- League of Nations Official Journal.

- League of Nations Treaty Series (L.N.T.S.), 205 Volumes Covering years 1920 - 1946.

- Multilateral Treaties deposited with the Secretary General, ST/Leg/SER. E/1. (List of signatures, ratifications, accessions etc.) status as at 31 december 1979. U.N. publication, New York, 1980.

- Permanent Court of International Justice (P.C.I.J.):

  a) Series A (Vol.1, 2, 3) Judgements Covering years 1923 - 1930.
  b) Series B(Vol. 1, 2) Advisory Opinions Covering Years 1922 - 1930.
  c) Series A/B (Vol. 1, 2, 3, 4) Judgements, Orders, and Advisory Opinions. Covering years 1931 - 1940.

Kraus reprint, Neudelen, Lüchtenstein, 1970.

- Reports on Consular Intercourse and Immunities, by Jaroslav Zourek, special rapporteur of the I.L.C. on Consular Relations:

  a) First report (U.N. doc. A/C. N. 4/108) yearbook of the I.L.C. 1957, Vol. 2, U.N. Publication, New York 1958, PP. 71 - 103.
  b) Second report (U.N. doc. A/C. N. 4/131) Yearbook of the I.L.C., 1960, Vol. 2, U.N. Publication, New York, 1961, PP. 2 - 31.

- Reports of International Arbitral Awards. Volumes 1 - 16, U.N. Publication, New York.

- United Nations Conference on Consular Relations: Vienna 4 March - 22 April 1963, Official records:

  a) Vol. I (U.N. doc A/Conf. 25/16) summary records of plenary meetings and of the meetings of the Ist. and 2nd. Committees. U.N. Publications, sales No: 63.x.2, New York, 1963.
  b) Vol. II (U.N. doc. A/Conf. 25/16/add. 1) Annexes, Vienna Convention on Consular relations, final act, optional protocols ,resolutions. U.N. Publication, Sales No: 64.x.1, New York, 1963.

- United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna 2 March - 14 April 1961, Official records:

  a) Vol. I. (U.N. doc. A/conf. 20/14) Summary Records of Plenary Meetings and the Meetings of the Committee of the whole.U.N. Publication, Sales No: 61 . x . 2, Geneva 1962.
  b) Vol. II (U.N. doc. A/Conf. 20/14/Add.1) Annexes, Final act, Vienna Convention on Diplomatic Relations, Optional Protocols, Resolutions. U.N. Publication, Sales No: 62. x. 1, , New York, 1962.

- United Nations Conference on the Law of Treaties, Vienna 26 March - 24 May 1968 and 9 April - 22 May 1969, Official Records, Documents of the Conference.

(A/Conf. 39/11/Add. 2). New York 1971.

- United Nations Legislative Series, Vol. 7: «Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities».(U.N.doc. ST/Leg /SER. B/7), U.N. Publication, Sales No: 58. V. 3, New York 1958.
  And its supplement (U.N. doc. ST/ Leg /SER. B/13), U.N. Publication, Sales No: 63. V.5, New York 1963.
- United Nations Treaty Series (U.N.T.S.), 205 Volumes, Covering Years 1920 - 1946; U.N. Publication, New York.
- Yearbook of the International Law Commission (U.N. doc. A/ CN. 4/SER. A) especially years 1957, 1959, 1960, 1961, 1976). U.N. Publication, New York.

رابعاً ـ الأبحاث والمحاضرات

١ ـ باللغة العربية

- جان باز : « الحصانة الدبلوماسية » . النشرة القضائية اللبنانية ، ١٩٥٠ ، ص ٣٤ ـ ٤٠ .
- جورج أبي صعب : « التعريف بالقانون الدولي ومصادره » . دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء الأول ، المعهد الوطني للإدارة والإنماء ، مجلس الخدمة المدنية ، بيروت ١٩٦٥ ، ص ٣٤٢ ـ ٣٧٥ .
- خليل حداد : « أصول المعاملات القنصلية وأسس تنظيمها » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء ١٧ . المعهد الوطني للإدارة والإنماء ، مجلس الخدمة المدنية . بيروت ، ١٩٧٣ ، ص ٧١ ـ ٨٤ .
- عائشة راتب : « الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين » . المجلة المصرية للقانون الدولي . المجلد ٢١ . القاهرة ، ١٩٦٥ . ص ٨٩ ـ ١٠٤ .
- عبد المنعم الخطيب : « الفوارق القانونية والعملية بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء ١٤ « المعهد الوطني للإدارة والإنماء ، مجلس الخدمة المدنية . بيروت ، ١٩٧٢ . ص ١٥١ ـ ١٥٢ .
- عز الدين فوده : « الدور التشريعي للمعاهدات في القانون الدولي » . المجلة المصرية للقانون الدولي . المجلد ٢٧ ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٩٩ ـ ١٥٠ .
- فؤاد شباط : « القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني . المعهد الوطني للإدارة والإنماء مجلس الخدمة المدنية . بيروت ، ١٩٦٦ . ص ٣٥٥ ـ ٣٩٤ .

- محمد حافظ غانم : « القانون القنصلي » . دراسات في الدبلوماسية العربية . الجزء الثاني . المعهد الوطني للإدارة والإنماء ، مجلس الخدمة المدنية . بيروت ١٩٦٥ ص ١ ـ ٢٧ .

٢ ـ باللغة الإنكليزية

- Beckett, W.E: «Consular Immunities». British Yearbook of International Law, Vol. 21, 1944.

- Bishop, William W.: «General Course of Public International Law», chapter 10, Treaties of Commerce and Consular Rights «R.C.A.D.I., Tome 115, 1965 - 2, PP. 363 - 383».

- Bishop, William W.: «Immunity from taxation of Foreign State owned property», A.J.I.L., Vol. 46, 1952, PP. 239 - 256.

- Boyd, W.L.: «Consular Functions in connection with Decedent's Estates» Iwa Law Review, Vol. 473, 1962.

- Briggs, Herbert W. : «American Consular Rights in Communist China». A.J.I.L., Vol. 44, 1950, PP. 243 - 258.

- Briggs, Herbert W. : «Codifications Treaties and Provisions on Receprocity, Non Discrimination or Retaliation». A.J.I.L., Vol. 56, 1962, PP. 475 - 482.

- El Ganzory: «Consular Relations and unrecognized Regimes». Revue Egyptienne de Droit International, Vol. 34, 1978, PP. 101 - 121.

- Hyde, Charles Cheney: «New Consular Conventions». A.J.I.L., Vol. 15, 1921, PP. 62...

- Igino Cardinale: «The Holy See and the Consular Rights». L'osservatore Romano, March 4 - 5, 1963.

- Kerely, Ernest: «Some Aspects of the Vienna Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities». International Law in the 20 th. Century, Selected articles from the A.J.I.L., 1969, PP. 438 - 479.

- Lay, Houston: «Note and Comments on the United States - Soviet Union Consular Convention»: A.J.I.L., Vol. 59, PP. 876 - 891.

- Lyons, A.B.: «Diplomatic Immunities, some Minor Points». British Yearbook of International Law, 1958, PP. 272...

- Preuss, Lawrence: «Consular Immunities, the Kasenkina Case». A.J.I.L., Vol. 43, 1949, PP. 37 - 56.

- Preuss, Lawrence: «Protection of Foreign Diplomatic and Consular Premises against picketing». A.J.I.L., Vol. 31, 1937, PP. 705 - 713.

- Przetacznik, Franciszek: «International Responsibility of the State for failure to afford the Special Protection for Foreign Officials»:

  a) Part I. Revue de Droit International, Vol. 4, 1974, Géneve PP. 311 - 325.
  b) Part II. Revue de Droit International, Vol. 1, 1975, Génève, PP. 29 - 49.

- Stowell, Ellery: «The Ban on Alien Marriage on the Foreign Service». A. J. I.L., Vol. 31, 1937, PP. 91 - 94.

- Sucharitkul, Sompong: «Immunities of Foreign States before National Authorities». R.C.A.D.I., Tome 149, 1976 - 1, PP. 89 - 215.

- Wise, Edward: «Note on International Standards of Criminal Law and Adminstration». International Criminal Law by: G. Muller and E. Wise, Sweet and Maxwell limited, London, 1965, PP. 135 - 163.

- Wright, Quincy and Harvard Research Team: «Legal Position and Functions of Consuls». A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, PP. 190 - 444. (including the draft articles. PP. 190 - 200.).

٣ ـ باللغة الفرنسية

- Bernardez, Torres Santiago: «La Convention de Vienne sur les Relations Consulaires». Annuaire Français de Droit International, Tome 9, 1963, PP. 78 - 118.

- Cortese, Gaetano: «Les Effets de la Rupture des Relations Diplomatiques sur les Relations Consulaires, Commerciales et sur les communications». Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques. Génève, Janvier - Mars 1971; PP. 1 - 7.

- Maresca, Adolfo: «Les Relations Consulaires et les Fonctions du Consul en Matiere de Droit Privé». R.C.A.D.I., Tome 134, 1971 - 3, PP. 111 - 161.

- Schaube: «La Proxenie au Moyen Age». Revue de Droit International et Legislation Compareé, 1896, P. 529...

- Wiebringhaus, H: «La Convention Européenne sur les Fonctions Consulaires». Annuaire Français de Droit International, Tome 14, 1968, PP. 770 - 783.

- Zourek, Jaroslav: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I. Tome 106, 1962 - 2, PP. 357 - 497.

خامساً ـ المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات

١ ـ باللغة العربية

- اتفاق تسليم المجرمين بين لبنان وبلجيكا الصادر بالقانون رقم ٣٣ تاريخ ١٩٦٤/١١/١٧ .

- الاتفاقية الدولية لأصول المحاكمات المدنية المعقودة في لاهاي بتاريخ ١٩٥٤/٣/١ والتي انضم لبنان إليها بالقانون رقم ٧٣/٣٣ تاريخ ١٩٧٣/١٢/٢٦ .

- الاتفاق القضائي بين لبنان والأردن تاريخ ١٩٥٣/٨/٣١ والمصدق بالقانون الصادر في ١٩٥٤/٤/٦ .

- الاتفاق القضائي بين لبنان وإيطاليا تاريخ ١٩٧٠/٧/١٠ والمجاز إبرامه بالقانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٢٥٧ تاريخ ١٩٧٢/٥/١٧ .

- الاتفاق القضائي بين لبنان وتونس تاريخ ١٩٦٤/٣/٢٨ والمجاز إبرامه بالقانون رقم ٦٨/٣٨ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠ .

- الاتفاق القضائي بين لبنان وسوريا تاريخ ١٩٥١/٢/٢٥ والمصدق بالقانون الصادر في ١٩٥١/١٠/٢٧ .

- الاتفاق القضائي بين لبنان والكويت تاريخ ١٩٦٣/٧/٢ والمجاز إبرامه بالمرسوم رقم ٩٧٩٥ تاريخ ١٩٦٨/٥/٤ .

٢ ـ باللغة الإنكليزية

- «Convention on the Nationality of Married women», New - York, 1957. U.N.T.S., Vol. 309, 1958, PP. 66 - 75.

- «Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons including Diplomatic Agents», December, 14, 1973, Official Records of the General Assembly, 28th. session, supplement No. 30 (A/9030), U.N. ,New York, 1975.

- «European Convention on Consular functions», European Yearbook 1967, Vol. 15, or European Treaty Series No. 61.

- «France - Czechoslovak Republic Consular Convention», January, 22, 1969, U.N.T.S. Vol. 771, 1971, P. 61.. (No. of registration 11003).

- «France - Soviet Union Consular Convention». December 8, 1966. U.N.T.S. Vol. 699. 1969, PP. 273 - 286 (No of registration 10031).

- «Greece - Lebanon Treaty on Consular Arrangements, Navigation, Civil and Commercial Rights, and Establishments». October 6, 1948. U.N.T.S., Vol. 87, 1951, PP. 352 - 381. (No. of registration 1179).

وهي منشورة كذلك في الجزء (باء ـ كاف) من مجموعة « لبنان في معاهداته واتفاقاته » لهنري أبو فاضل وجان ملحه وإبراهيم كريدي . مكتبة خياط بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ٣٩٨ ـ ٤٢٠ .

- «The Havana Convention on Consular Agents». February 20, 1928, L.N.T.S., Vol. CLV, 1934 - 1935, PP. 301... (NO. of registration 3582). see also: A.J.I.L. Vol. 26, Supplement 1932, PP. 378 - 383.

- «Sino - Soviet Consular Agreement». June, 23, 1959, U.N. T.S. Vol. 356, 1960, PP. 83.. (No. of registration 5092).

- «United States - France Consular Convention». July 18, 1966. U.N.T.S. Vol. 700, 1969, PP. 257... (No of registration 10044).
See also: U.S.T., Vol. 18, part 3, PP. 2939 - 2955.

- «United States-Soviet Union Consular Convention», June 1, 1964.U.N.T.S., Vol. 655, 1969, PP. 213.. (No of regist. 9383) see also: U.S.T., Vol. 19, part. 4, PP. 5018 - 5040.

- «United States - United Kingdom Consular Convention». June 6, 1951. U.N.T.S., Vol. 165, 1953, PP. 121.. (No of registration 2174).

- «Vienna Convention on Consular Relations». U.N. doc. A/conf. 25/ 12, United Nations Conference on consular Relations, official records, Vol II. New York, 1963, PP.175 - 187.

- «Vienna Convention on Diplomatic Relations». U.N.T.S. Vol. 500, 1964, P. 212 ... (No. of registration 7310).

- «Yugoslavia - Austria Consular Treaty». March 18, 1960. U.N.T.S. Vol. 763, 1971, PP. 123 - 193. (No. of registration 10915).

سادساً ـ مراجع متنوعة

١ ـ باللغة العربية

- التعاميم المتنوعة الصادرة عن وزارة الخارجية والمغتربين في لبنان والموجهة إلى البعثات اللبنانية في الخارج .

- صحيفة النهار البيروتية .

- مجلة الجامعة اللبنانية في العالم التي تصدرها الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم .
- معجم المعلم بطرس البستاني : « محيط المحيط» . مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٧٩ .
- معجم منير البعلبكي : « المورد » ، الطبعة ١٤ ، دار العلم للملايين ، بيروت ١٩٨٠ .
- الكتاب السنوي الذي تصدره مديرية الشؤون الإدارية في وزارة الخارجية والمغتربين والمتضمن لائحة بأسماء البعثات الدبلوماسية والقنصلية اللبنانية في الخارج وأسماء موظفي السلك الخارجي اللبناني العاملين فيها .
- الكتاب السنوي الذي تصدره مديرية المراسم في وزارة الخارجية والمغتربين والمتضمن لائحة بأسماء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية في لبنان وأسماء أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي العاملين فيها .

٢ ـ باللغة الإنكليزية

- «The Collier's Encyclopedia». Vol. 6 - 8, Crowell - Collier Educational Corporation, U.S.A., 1971.
- «The Encyclopedia Americana».Vol. 7, American Corporation, New York, Chicago, Washington D.C., 1963.
- «Encyclopedia Britannica», Vol. 6 Encyclopedia Britannica INC., publisher william Benton, Chicago, London, Toronto, Geneva.... 1973.
- «Funk and Wagnals Standard Dictionary of the English Language». International edition. New York, 1970.
- «The Shorter Oxford English Dictionary», Vol. 1, 3rd. ed. Oxford, Great Britain, 1964.
- «Webster's New Twentieth Century Dictionary of the English Language» 2nd. ed. the World Publishing Company, New York, 1963.

٣ ـ باللغتين الفرنسية والإسبانية

- «Larousse», Tome 1, Librairie Larousse, Paris, 1970.
- «Enciclopedia Universal Ilustrada», Tomo 15, Espasa - Calpe S.A. Madrid, 1958.

الفهرس

القسم الأول

التطور التاريخي للعلاقات القنصلية ومصادر القانون القنصلي

الباب الأول

التطور التاريخي للعلاقات القنصلية

الباب الثاني
مصادر القانون القنصلي

القسم الثاني

العلاقات القنصلية في إطارها العام

الباب الأول

القنصل

الباب الثاني
نشوء العلاقات القنصلية ومباشرتها وانتهاء المهمة القنصلية

القسم الثالث
الحصانات والامتيازات القنصلية

الباب الأول
الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة القنصلية

الباب الثاني
حصانات موظفي البعثة القنصلية وامتيازاتهم

القسم الرابع
الوظائف القنصلية

الباب الأول
الوظائف القنصلية العامة

الباب الثاني
الوظائف القنصلية الخاصة

المـلاحـق

منشورات عويدات ٩١٣/١٩٨٦

ASSEM JABER

Docteur en droit
Ambassadeur du Liban

LA FONCTION CONSULAIRE ET DIPLOMATIQUE

EN DROIT ET EN PRATIQUE

- ETUDE COMPAREE -

EDITIONS OUEIDAT
Beyrouth - Paris

EDITIONS MEDITERRANEE
Beyrouth - Paris

